



BRASIL

FOME ZERO: Lições Principais

**Documento de Trabalho
Video conferência
Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela
(14 de agosto de 2006)**

**ESCRITÓRIO REGIONAL DA FAO PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE
SANTIAGO, CHILE**

Agosto de 2006

BRASIL

PRINCIPAIS LIÇÕES DO FOME ZERO

I. Introdução

1.01 O lançamento do Programa Fome Zero (FZ) pelo Governo Federal, em janeiro de 2003, despertou a consciência popular brasileira para o paradoxo da existência de milhões de famílias vivendo sem o suficiente para comer em um país de abundância de alimentos e com um “boom” do setor de exportação de produtos agrícolas. O compromisso do recém-eleito Presidente de erradicar a fome, tocou a consciência nacional de forma expressiva, obtendo um apoio massivo da população.

1.02 Em dezembro de 2002, pouco tempo antes da posse do novo Governo, o Presidente eleito Luis Inácio Lula da Silva solicitou ao Diretor Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) colaboração para a constituição de uma equipe, de técnicos da FAO, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BM) que trabalharia com uma equipe nacional na revisão do desenho e componentes do Projeto Fome Zero. Foi um exercício estimulante para todos os envolvidos, o que culminou com um respaldo geral aos objetivos e ao conteúdo do programa, mas também suscitou preocupações com os grandes desafios – especialmente os de tipo institucional – que encontrariam durante a sua implementação. O relatório¹, da equipe, entretanto, já sublinhava que “Um dos principais problemas a ser enfrentados pelo novo Governo seria como reconciliar as grandes expectativas do povo brasileiro por resultados imediatos de larga escala com a necessidade de garantir qualidade, evitar a continuação da cultura de dependência e minimizar os efeitos colaterais não desejados”.

1.03 A determinação do Presidente Lula de por fim à fome no Brasil durante o seu mandato, refletida nas metas do Fome Zero (FZ), despertou um considerável interesse internacional. Esse interesse foi maior nos países em desenvolvimento, onde se fazem esforços por alcançar o objetivo da Cúpula Mundial da Alimentação de reduzir à metade o número de pessoas desnutridas no mundo até 2015, posteriormente fixada como o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, de reduzir à metade a pobreza e a fome até 2015. Esse interesse internacional foi reforçado pelas iniciativas do Presidente Lula, em conjunto com os Chefes de Estado da França, Chile e Espanha durante o Encontro dos Líderes por uma Ação contra a Fome e a Pobreza, que teve lugar na sede da ONU, em Nova Iorque, em setembro de 2004, da qual participaram mais de 100 governos. No contexto dessa iniciativa global, os Presidentes do Brasil e da Guatemala lançaram em outubro de 2005 a iniciativa para erradicar de vez a fome na América Latina e o Caribe até o ano 2025, que foi posteriormente endossado pelos 29 países da Região presentes à Conferência Regional da FAO, realizada em Caracas, em abril de 2006.

1.04 Por intermédio do Programa Especial de Segurança Alimentar, a FAO trabalha com mais de 100 países em desenvolvimento com vistas a alcançar a meta da Cúpula Mundial da Alimentação. Muitos desses países, inspirados, em parte, pela liderança

¹ FAO, IDB, WB: Brasil, Projeto Fome Zero. Relatório conjunto FAO/IDB/WB/Grupo de Trabalho da Equipe de Transição, Brasília, Dezembro de 2002.

do Presidente Lula, estão trabalhando na elaboração e execução de programas nacionais de segurança alimentar para alcançar a meta. Eles estão extremamente interessados em aprender com a experiência brasileira e ampliá-la, beneficiando-se da cooperação técnica brasileira.

1.05 Esse interesse é particularmente forte na América Latina e no Caribe. Por isso uma videoconferência está sendo preparada sob os auspícios do Escritório Regional da FAO, para o dia 14 de agosto de 2006, conectando líderes dos programas nacionais de segurança alimentar da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela. Esta breve revisão do Fome Zero foi preparada para servir de base para a videoconferência por uma equipe da FAO que vem acompanhando a implantação do FZ desde o seu início². A base do documento é um sumário de uma revisão de muitos documentos onde se descreve a evolução do FZ e contém uma avaliação do desempenho e do impacto dos seus maiores componentes. Ao escrever o documento, a equipe também aproveitou as entrevistas com muitas pessoas preocupadas e relacionadas com a erradicação da fome e da pobreza no país.

1.06 Embora tendo sido preparado especificamente para essa videoconferência, este documento será disponibilizado para todas as instituições interessadas que trabalhem com programas de segurança alimentar em outros países, nos web-sites da FAO (www.fao.org; www.rlc.fao.org).

1.07 Uma versão ampliada do documento será preparada pela equipe como base para discussões no período pós-eleitoral com as novas autoridades para informar como a FAO pode contribuir para o futuro dos programas relacionados com segurança alimentar.

II. Fome Zero

2.01 Fome Zero é um conceito em evolução. Em 2003, ele era descrito como “um programa criado para combater a fome e suas causas estruturais, que geram exclusão social. Em outras palavras, o Fome Zero foi criado para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras. Segurança alimentar é mais do que acabar com a fome hoje. Ter segurança alimentar significa garantir que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental. Este programa reúne um conjunto de políticas públicas que envolvem os três níveis de governo: o federal, o estadual e o municipal. No caso do Governo Federal, compromete todos os Ministérios”.³

2.02 Mais recentemente, em 2005, o Fome Zero foi descrito nos seguintes termos: “O Fome Zero é uma estratégia do Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Esta iniciativa se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome;”⁴

² Benjamin Davis, Andrew MacMillan, Alberta Mascaretti e Fernando Soto Baquero

³ Frei Beto, Claudius: Programa Fome Zero - Como Participar, Brasília, 2003.

⁴ MDS: Cidadania: O Principal Ingrediente do Fome Zero, Brasília, 2005

2.03 Em termos práticos, o FZ, hoje, consiste de um conjunto de mais de 30 programas complementares (Anexo 1) direcionados a combater as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar implementados pelo ou com o apoio do Governo Federal. Com esses programas, entre outros, o Brasil pretende assegurar o cumprimento do seu compromisso de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, não somente a primeira meta relacionada com a redução da fome e da pobreza, mas também com as metas relacionadas com a educação, a saúde, o meio ambiente e igualdade de gênero. A coordenação do FZ é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assumiu essa responsabilidade em 2004, após a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Alguns programas são implementados diretamente pelo MDS, que por sua vez também faz contribuições a outros programas executados por outros ministérios ou entidades, com aporte de recursos dos seus próprios orçamentos e de outras fontes de recursos não orçamentárias.

2.04 Os maiores programas, em termos de investimento, número de beneficiários e visibilidade, são:

- Bolsa Família, um programa de transferência de renda, dirigido às famílias pobres, condicionada à assistência das crianças à escola e ao controle da saúde.
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que garante alimentação escolar às crianças de creches e escolas públicas;
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que provê crédito subsidiado e serviços técnicos a agricultores familiares;
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que promove a compra de alimentos da agricultura familiar para sua distribuição local a instituições e programas alimentares.
- Programa de Construção de Cisternas, para coletar água de chuva para seu uso doméstico no semi-árido do Nordeste do país.

2.05 Outros programas envolvem distribuição de alimentos às populações excluídas, restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura urbana, distribuição de vitamina A de ferro, educação nutricional, monitoramento da nutrição e saúde e incentivos fiscais para empresas que façam investimentos na manutenção de restaurantes para seus trabalhadores.

2.06 Além do seu papel na coordenação dos programas FZ, o MDS é diretamente responsável pelo Bolsa Família, assim como outros programas de proteção social, não integrantes do FZ. Aprimorou o Cadastro Único como um instrumento chave para a seleção dos participantes do Bolsa Família. O Ministério é também responsável por ações de monitoramento e avaliação.

2.07 O Conselho Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), restabelecido em 2003, reúne todos os ministérios concernentes, assim como os representantes da sociedade civil relacionados com a temática da segurança alimentar, para assessorar o governo na formulação de políticas e na elaboração de programas. Os CONSEAs também existem nos níveis estadual e municipal. Um Grupo de Trabalho Interministerial do Fome Zero foi criado pela Presidência para contribuir com a coordenação multisetorial no governo Federal.

2.08 O financiamento de atividades relacionadas ao FZ aumentou significativamente desde o lançamento do programa. O total dos investimentos do Governo Federal mediante os orçamentos do MESA/MDS e outros ministérios aumentou de R\$ 4,9 bilhões em 2003 para R\$11,6 bilhões em 2006 em valores correntes. Adicionalmente, o total de recursos disponíveis para crédito rural, teve um expressivo aumento de R\$ 3,8 bilhões a R\$ 9 bilhões. Fundos adicionais foram investidos na redução da fome e na segurança alimentar por autoridades estaduais e municipais, pela sociedade civil e pelo setor privado.

III. Evolução e Resultados

3.01 Muito foi feito para aliviar o problema da fome ao longo dos anos por grupos religiosos, ONGs e autoridades locais. Vários governos introduziram grande número de programas destinados a criar melhores condições de vida para a população carente. Apesar de tudo isso, a fome e a insegurança alimentar continuaram a afetar a vida de muitos brasileiros, impedindo-os de contribuir efetivamente para a prosperidade geral do país e de se beneficiar-se dela. Com o lançamento do FZ, o Governo Federal aproveitou as experiências anteriores, diferenciando-se ao admitir explicitamente que era responsável, em última instância, pela garantia da segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros. A melhoria na segurança alimentar passou a fazer parte de um conjunto de direitos sociais que articulados e integrados em sistemas de redes contribuem para a emancipação dos pobres e o que lhes dá condições para conquistar outros direitos como cidadãos brasileiros. Ao criar o MESA, em 2003, e depois integrá-lo ao MDS, no ano seguinte, e ao recriar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e estimulara sua organização em nível local, pretendeu-se criar um canal institucional para construção de parceria entre o governo e instituições da sociedade civil comprometidas com o combate à fome e à insegurança alimentar.

3.02 O estabelecimento de um objetivo ambicioso –ambicioso – buscar que todos os brasileiros fizessem três refeições por dia até o final de seu mandato de quatro anos – era essencial para garantir a prioridade política e o foco necessário sobre a necessidade de uma ação rápida e de longo alcance. Entretanto, esse fato criou expectativas de que o problema de insegurança alimentar, que possui profundas raízes históricas, poderia ser resolvido de um dia para o outro.

3.03 Foram imensas as dificuldades encontradas pelo novo Governo para criar e por em marcha novas instituições capazes de gerar um programa amplo que pudesse enfrentar todas as dimensões do problema da segurança alimentar em cada rincão da nação, respondendo às necessidades das comunidades mais marginalizadas. Elas tornaram-se ainda mais complexas pela ausência de um marco legal e de procedimentos para implementar as ações. Muitos resultados foram alcançados no primeiro ano do FZ, coordenado pelo recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), especialmente na região Nordeste, escolhida como prioritária para iniciar os programas do cartão alimentação (que depois seria incorporado ao Bolsa Família), construção de cisternas e alfabetização da população mais carente. Porém, o muito que foi realizado em tão pouco tempo foi considerado insuficiente, em relação às expectativas da população e às conseqüentes reclamações e críticas da mídia.

3.04 O Governo mostrou sua audácia ao proceder a uma reengenharia do programa no início de 2004 que manteve vigente os objetivos originais e a determinação de alcançá-los no curto prazo, introduzindo ajustes em sua estratégia. As mudanças que culminaram com a criação do MDS, reforçaram as ações que vinham sendo realizadas, ampliou-se a escala dos programas de transferência de renda – o Bolsa Família - resultante da unificação do Cartão Alimentação com outros programas similares. E apontou para uma dinâmica de integração de diversas áreas sociais do Governo federal principalmente no que diz respeito a transversabilidade e intersectorialidade. Alguns dos componentes estruturais do FZ foram continuados e expandidos, ainda que sob a responsabilidade de outros Ministérios. Por meio do conjunto de programas que constitui o FZ, o Governo pode reforçar substancialmente as tendências de longo prazo da melhoria dos indicadores nutricionais e de segurança alimentar no país e está perto de alcançar a meta original de curto prazo do FZ. Adicionalmente, houve progresso também na criação de um marco institucional e capacidade de tratamento das causas estruturais subjacentes à insegurança alimentar.

3.05 Ainda há muito espaço para melhorar a eficiência, a focalização, o impacto e a sustentabilidade dos programas do FZ no futuro. Porém, é impressionante ver o que Brasil já alcançou durante os últimos três anos e meio, construindo sobre a base de programas anteriores, mas ampliando sua envergadura e alcance, aumentando seus recursos e acrescentando novos componentes. A situação atual, em meados de 2006, é (Ver Tabela 1) :

- 11,1 milhões de famílias pobres em todo o Brasil – cerca de 45 milhões de pessoas ou 25% da população do país – recebem hoje uma transferência média ao redor de R\$60 mensais, por meio do Bolsa Família, provendo as mães de meios para assegurar que todos os membros da família tenham o suficiente para comer. Cerca de 73% dos beneficiários estão no quintil da população de mais baixa renda e 94% nos dois quintis de menor renda⁵. As transferências, em média, aumentaram em 21% a renda dos seus beneficiários.
- Estudos recentes feitos pelo MDS evidenciam que os beneficiários do Bolsa Família estão gastando aproximadamente 76% desse valor em alimentação e que um número maior de famílias melhorou a frequência das refeições e o seu conteúdo nutricional. Por outro lado, comparando famílias que não recebem e que recebem Bolsa Família tem sido encontradas evidências que, estas últimas têm 62% de probabilidade de que crianças de 6 a 11 meses sofram de desnutrição crônica. Esses dados foram confirmados por pesquisas mais amplas, podendo-se concluir que o programa está tendo um importante impacto nutricional como fator de proteção contra a desnutrição crônica⁶. Parece evidente que o substancial fluxo de recursos do Bolsa Família para as comunidades pobres esteja induzindo o crescimento econômico local, justamente onde ele é mais necessário.
- Todas as crianças e adolescentes brasileiros que estudam nas escolas públicas – um total de 36,3 milhões – melhoraram seu acesso a uma refeição nutritiva

⁵ See Castaneda, T., K. Lindert, B. de la Briere, L. Fernandez, C. Hubert, O. Larranaga, M. Orozco, R. Viquez. Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States, World Bank, Social Protection Discussion Paper Series No. 0526

⁶ Monteiro, C., W. Conde, S. Konno. Análise do inquérito “Chamada Nutricional 2005”, University of Sao Paolo, April 2006

diariamente em sua creche, pré-escola ou escola fundamental. Tendo quase duplicado os recursos alocados por participante, o Programa de Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ampliou as oportunidades de melhoria na qualidade da alimentação. Alguns esforços iniciais têm sido realizados para que a alimentação escolar seja provida por alimentos comprados localmente da agricultura familiar, na incorporação da educação nutricional no currículo do ensino básico, assim como tem sido dada especial atenção às necessidades da dieta das populações indígenas e quilombolas, respeitando seus hábitos alimentares, com o objetivo de ampliar seu impacto social.

- O rápido crescimento do PRONAF e a combinação de uma significativa participação de agricultores no gerenciamento do programa, juntamente com o fortalecimento da assistência técnica e o rápido crescimento do crédito subsidiado vêm contribuindo para o importante incremento da produção e ingresso das unidades familiares rurais, da renda e, de acordo com estudos recentes, também na dinamização do crescimento das economias locais⁷. Quase 2 milhões de pequenos produtores agrícolas, incluindo assentados da Reforma Agrária, têm acesso ao crédito, sendo que mais de 700,000 deles pela primeira vez na vida. Os recursos alocados no crédito foram rapidamente aumentados a partir de 2003, ultrapassando os R\$9 bilhões em 2006, com um significativo aporte de recursos extraorçamentários. Também foi modificado o escopo e ampliada a escala de programas de seguro de safra para a agricultura familiar
- Os agricultores familiares também têm sido beneficiados pela rápida expansão dos programas de compras de seus produtos feitas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), destinadas a suprir as necessidades dos programas de emergência e das comunidades isoladas, favorecendo tanto os produtores como os consumidores.
- Desde 2003, cerca de 150 mil famílias residentes em zonas afetadas pela seca construíram cisternas, mediante um programa executado por uma rede de ONGs, a Articulação do Semi-Árido (ASA) parcialmente financiado com doações privadas. O acesso direto à água limpa contribui para a melhoria da nutrição e para a redução da mortalidade infantil, liberando a força de trabalho com a redução do tempo de coleta de água e diminuindo a dependência econômica e política dos provedores de água.
- Os programas urbanos destinados a incrementar os padrões nutricionais entre os mais necessitados, por intermédio de parcerias com as autoridades locais, ONGs e o setor privado, incluem os restaurantes populares subsidiados, as cozinhas comunitárias, os bancos de alimentos e a agricultura urbana.
- Alimentos têm sido distribuídos, de forma planejada, quando necessário, às famílias afetadas por situações de emergência ou indigência, incluindo acampados da reforma agrária.

3.06 Mais além do arcabouço formal do Fome Zero e, sem financiá-las com recursos do orçamento do Governo Federal, tem ocorrido um grande leque de iniciativas que estão contribuindo para melhorar a situação nutricional no Brasil e a criar as bases para alcançar a segurança alimentar de caráter duradouro. No início de 2003, a capacidade governamental se viu ultrapassada pelo enorme volume de doações de bens e produtos, provenientes de empresas, organizações da sociedade

⁷ Mattei, L. *Impacto do PRONAF: Análise de indicadores*, MDA/NEAA. Brasília, 2005

civil e indivíduos. O setor privado tem sido particularmente ativo na promoção, financiamento e gerenciamento de uma cadeia altamente crescente de bancos de alimentos nas maiores cidades brasileiras. Organizações e movimentos da sociedade civil estão influenciando na formulação e gestão de políticas, chamando a atenção para: as desigualdades existentes na sociedade brasileira, especialmente com relação à distribuição de terras; problemas ambientais, incluindo o desmatamento da Floresta Amazônica por meio da expansão da monocultura e os riscos associados aos organismos geneticamente modificados e por meio do crescimento da conscientização pública dos direitos humanos, incluindo o Direito Humano à Alimentação Adequada.. Uma iniciativa da sociedade civil que merece destaque, tem sido a distribuição de material educativo sobre nutrição na forma de milhões de cartilhas para escolas primárias por todo o país. Essa iniciativa é particularmente importante dada a enorme controvérsia existente no Brasil em relação à propaganda da indústria de alimentos e bebidas que influencia os hábitos alimentares, especialmente das crianças.

Quadro 1

Recursos do Estado Brasileiro investidos no Fome Zero 2003-2006 e número de beneficiários 1/

Programas	2003		2006 (estimado)	
	Orçamento Realizado (milhões R\$)	Beneficiários (milhões)	Orçamento (milhões R\$)	Beneficiários (milhões)
Bolsa Família	3.360	3,6 famílias	8.325	11,1 famílias
PNAE	954	37,3 alunos	1.313	36,3 alunos
PAA e leite	224	0,05 produtores	621	0,1 produtores
Cisternas	25	0,03 famílias	70	0,08 famílias (1)
Programas urbanos (2)	7	n.a	53	n.a
Outros (3)	356	n.a	549	n.a
TOTAL	4,926		11,606	
PRONAF (4)	3.806	0,9 produtores	9,000	2,0 produtores

Fonte: MDS

- (1) Total acumulado 2003-2006 150.000 famílias.
- (2) Agricultura urbana, banco de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias
- (3) Cestas de alimentos, educação nutricional, distribuição de vitamina A e Ferro, Consórcios Intermunicipais, casas famílias, etc.
- (4) Fonte MDA: inclui recursos disponíveis para crédito rural

3.07 O sistema descentralizado de governo no Brasil, implica que cada um dos 5,568 municípios possui uma grande autonomia, portanto a capacidade do Governo Federal de executar os programas de âmbito nacional é relativamente limitada. Existe duas implicações importantes adicionais de grande relevância para o FZ, além da necessidade de ter que negociar sempre as formas como são implementadas as políticas federais nos níveis locais,. A primeira, que varia muito de um município a outro a cobertura e a velocidade com os programas executados. A segunda, que requer

esforços para alcançar o compromisso local e as capacidades para assegurar que os programas sejam adequadamente implementados.

3.08 A partir de 2003, foi fortalecida a institucionalidade orientada à luta contra a fome e à insegurança alimentar, no amplo contexto da estratégia brasileira para redução da pobreza.

- A recriação do CONSEA em nível nacional e local estabeleceu um fórum no qual todos os atores-chave da esfera governamental e da sociedade civil podem discutir, em parceria, os temas relacionados com a segurança alimentar e nutricional. O CONSEA nacional tem contribuído no estabelecimento de diretrizes de políticas alimentares e nutricionais, no desenho de programas, na negociação com êxito de maiores volumes de recursos orçamentários e na manutenção das prioridades e bom funcionamento dos programas. Mas, com importantes exceções, os CONSEAs em nível estadual e municipal precisam ser consolidados.
- O estabelecimento em 2004 do MDS e a unificação dos principais programas de transferência de renda permitiram a criação, expansão e progressivo melhoramento da gestão do Cadastro Único. Isto ampliou as opções para melhorar a eficiência, reduzir custo de transação, tanto para o Governo como para os participantes, e aumentar a transparência. O Cadastro Único, agora, oferece uma plataforma valiosa sobre a qual pode-se desenhar e focalizar iniciativas complementares para a segurança alimentar e a redução da pobreza.
- A iminente aprovação, pelo Senado Federal, do projeto da Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que garante o direito de todos os brasileiros à alimentação adequada, estabelece a base legal para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional destinado a assegurar esses direitos.
- A promulgação de uma Lei da Agricultura Familiar que reconhece sua importância econômica (o setor contribui com 40% do PIB agropecuário) e estabelece políticas públicas para facilitar seu acesso ao crédito, assistência técnica, seguro agrícola e comercialização de seus produtos.
- Um Grupo de Trabalho Interministerial do Fome Zero foi criado pela Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil da Presidência da República, para reforçar a transversalidade e a colaboração multissetorial na implementação dos programas.
- Uma Secretaria especializada e um sistema de monitoramento e avaliação foram constituídos no MDS o que está produzindo diversas avaliações que se traduzem em melhoras paulatinas na focalização e na gestão dos programas. Esse sistema se articulará com o sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), implementado pelo Ministério da Saúde e planejado monitorar a situação nutricional de toda a população brasileira.

3.09. Muitos destes resultados concretos ainda não são reconhecidos pelos formadores de opinião pública no Brasil. Mesmo sendo documentados por meio de vários estudos e publicações governamentais, há uma ampla incompreensão sobre o continuado crescimento dos programas de segurança alimentar e nutricional do Governo Federal e a percepção de que tudo se concentra numa única iniciativa – o Bolsa Família.

3.10 A mídia tem prestado muita atenção ao Fome Zero, pautando frequentemente espaço na televisão e nos jornais para referir-se aos aspectos mais controversos da estratégia. Isso tem influenciado na percepção da opinião pública sobre o que se consideraria suas fortalezas e debilidades e essa vigilância da imprensa tem contribuído para corrigir e melhorar a implementação dos programas. Há uma enorme controvérsia no Brasil referente à propaganda da indústria de alimentos e bebidas que influencia negativamente os hábitos alimentares, especialmente das crianças.

3.11 Além de seu impacto no Brasil, o compromisso do Governo de acabar com a fome e a insegurança alimentar, expresso no FZ, tem produzido efeitos de longo alcance em muitos outros países, não apenas na América Latina, mas também na África e na Ásia. A liderança internacional do Presidente Luis Inácio Lula da Silva inspirou outros Chefes de Estado a seguir o exemplo brasileiro no desenho, financiamento e implementação de programas nacionais de segurança alimentar, se bem que ainda um pouco distante do que foi alcançado pelo programa brasileiro. O Brasil tem exercido um papel cada vez mais expressivo e articulado nos fóruns internacionais relacionados com temas de segurança alimentar, incluindo direitos humanos à alimentação adequada e reforma agrária. Além disso, crescem as expectativas de que o apoio a programas relacionados com a segurança alimentar se tornem um componente cada vez mais importante da cooperação técnica bilateral do Brasil, especialmente nos países lusófonos, mas também no Haiti, Bolívia, Peru e Paraguai. Os países que endossaram a *Iniciativa para a América Latina e o Caribe sem Fome no ano 2025*, na Conferência Regional da FAO, realizada em Caracas, em abril de 2006, estão fortemente interessados em conhecer a experiência do Brasil com o FZ. Muitos países gostariam de dar as boas-vindas à expansão da cooperação técnica brasileira no desenho e implementação de programas, entretanto o mecanismo formal de cooperação ainda não está adequado para responder a tais demandas.

IV. Principais Lições

4.01. Muitas lições, relevantes para outros países, podem ser aprendidas com a experiência brasileira, se bem adaptadas às condições locais. Elas são também relevantes para instituições internacionais dedicadas a erradicar a fome, como a FAO. Isso inclui:

- O crescimento agrícola, especialmente baseado no dinamismo do setor do agronegócio, não resulta automaticamente na redução da fome, podendo até exacerbá-la, produto da concorrência imperfeita nos mercados (financeiros e de produtos) e a tendência à concentração da terra. Tampouco irá o crescimento econômico, necessariamente, resultar numa redução proporcional da pobreza e da fome, especialmente em economias com uma distribuição muito desigual da renda. O primeiro dos ODM pode ser alcançado por meio de programas específicos dirigidos a tratar das causas subjacentes da fome e a pobreza. Progressos na redução da fome e na melhoria da segurança alimentar serão refletidos num declínio acelerado na pobreza extrema e gerar seus próprios retornos de benefícios econômicos.
- Um forte e sustentável compromisso político, preferencialmente suprapartidário, que conte com amplo apoio popular, de adotar a erradicação da fome como um objetivo nacional, é essencial para superar as resistências

dos que têm interesse de perpetuar a situação de dependência. Este compromisso estará reforçado quando o Estado aprova leis e políticas públicas, garantindo sua continuidade, independente de quem estiver á frente do Governo.

- A necessidade de audácia e clareza ao estabelecer objetivos, apesar dos riscos de se conseguir uma baixa aceitação inicial em função das expectativas geradas. Qualquer objetivo que limite a determinação de erradicar de forma permanente a fome e que permita a todos os cidadãos desfrutar da alimentação, num período relativamente curto, é inadequado para a ação de mobilização na escala que se requer.
- A importância de uma atuação tão rápida quanto possível para ampliar a capacidade de produção e/ou aquisição de alimentos de toda a população que padece de insegurança alimentar e, ao mesmo tempo, colocar em marcha instituições, políticas e programas que enfrentem as causas complexas e subjacentes da sua vulnerabilidade em relação à fome, à desnutrição e à insegurança alimentar, respeitando os direitos e a dignidade de todos. Esta posição está plenamente de acordo com as recomendações “*twin-track approach*” da FAO.
- É necessário adotar um enfoque multisetorial para a segurança alimentar, viabilizado pelo estabelecimento de acordos institucionais que levem a um compromisso total e coordenado de todas as entidades relacionadas com a produção, a qualidade e o consumo de alimentos, além de outros temas relacionados com saúde, nutrição e educação e com uma definição clara de suas responsabilidades. A coordenação é mais efetiva quando uma parte importante dos recursos públicos é canalizada mediante uma agência líder.
- A sociedade civil pode ter um papel vital no desenho e na implementação de programas, especialmente mediante seu envolvimento na criação e fortalecimento de instituições, tais como o CONSEA ou alianças nacionais contra a fome, que possam apoiar a parceria governo-sociedade civil nos níveis nacional e local. Abrir espaços e estimular, incluindo financiamento, o envolvimento da sociedade civil e do setor privado, para que contribuam para a erradicação da fome e para a segurança alimentar.
- No desenho de programas é útil diferenciar as necessidades e oportunidades para melhoramento da segurança alimentar no meio rural, urbano e áreas metropolitanas e elaborar programas específicos para essa finalidade.
- O reconhecimento de que os programas de segurança alimentar em grande escala estão em constante construção e, por conseguinte, necessitam de correções no curso da sua implementação. Para tornar viável esse processo de ajustes, é indispensável implementar, desde o início, sistemas de monitoramento e avaliação destinados a gerar um fluxo contínuo de informação confiável sobre a atuação e impacto do programa, utilizando indicadores relevantes para aperfeiçoar a gestão do programa.
- São necessários investimentos substanciais em um sistema de gerenciamento dos programas que, incluindo um cadastro único, permita identificar os beneficiários de cada programa, monitorar a implementação e a prestação de contas dos recursos e contribuir para o aperfeiçoamento paulatino do processo de focalização..
- O fato de que programas de segurança alimentar/redução da pobreza em larga escala podem ser fiscalmente sustentáveis mesmo em países com menor desenvolvimento econômico que o Brasil. Em 2006, o custo do Bolsa Família

alcançou somente 1,0 % do Orçamento Nacional e o 0,4% do PIB estimado⁸.. O custo anual por participante foi de aproximadamente 25 centavos de dólar por dia e a contribuição do programa de merenda escolar custou apenas 0.10 centavos por dia para cada criança. Há uma crescente evidência de que os principais componentes do FZ estão começando a gerar benefícios econômicos e que eles poderiam, portanto, não ser considerados como gastos em proteção social, mas sim como investimentos viáveis.

4.02 É importante lembrar que o FZ é ainda novo e é muito cedo para avaliar a total extensão do seu impacto na sociedade e na economia brasileira. Isso somente será possível com o passar do tempo, quando as crianças até agora física e mentalmente diminuídas de nascença, começarem a freqüentar a escola; quando aqueles de outra forma, se ausentariam das mesmas e teriam sua capacidade de aprender restringida pela má nutrição entrarem no mercado de trabalho e, quando adultos, encontrarem melhores perspectivas de encontrar trabalho. Nem poderemos saber, por algum tempo, qual será o impacto econômico do programa, particularmente, o impacto resultante do estímulo provocado pela transferência substancial de recursos para as comunidades carentes, pela tradução da necessidade de alimentação numa demanda real e pela maior capacidade de aprendizado e de trabalho dos beneficiários. A nossa expectativa, baseada na experiência de outros países, é de que a transferência de renda, por parte do programa Bolsa Família, não somente resultará numa melhor nutrição, saúde e produtividade, mas, também, resultará em investimentos produtivos de pequena escala, mas significativos, na produção o que reduzirá a vulnerabilidade das famílias aos choques e as protegerá da falência. Além disso, é de se esperar – embora isso seja ainda uma especulação – que o crescimento econômico resultante poderá gerar receitas fiscais que significariam um razoável retorno do investimento original.

4.03 O FZ suscita ainda muitas discussões no Brasil, a ponto de que a extensão do debate tende a distrair a atenção do reconhecimento dos importantes resultados já obtidos. Três temas atuais em debate são:

- A medida na qual as condicionalidades e o controle social a nível local deve ser acoplada à transferência de renda do programa Bolsa Família para assegurar que logre também metas nutricionais.
- O risco da criação de dependências a longo prazo.
- A extensão da ênfase nas causas subjacentes da fome, vis-à-vis a obtenção de melhoras de curto prazo nos aspectos nutricionais.

4.04 Em relação ao primeiro ponto, o que parece importante não é somente que tipos de condicionamentos são impostos ou não, mas que deverá ocorrer um melhoramento da qualidade dos serviços, especialmente nas áreas da saúde e educação, incluindo programas de treinamento para jovens e adultos, acessíveis à população carente. Pode ser também que, com a expansão dos programas de educação nutricional, possivelmente, com o uso da mídia, seja possível alcançar não apenas os beneficiários diretos do Programa Bolsa Família, mas todos os brasileiros. O foco deve ser a alimentação saudável e o estilo de vida, simultaneamente, direcionando

⁸ Fonte: Ministerio do Planejamento : website, Resultado Primário do Governo Federal, Capítulo IV Despesas.

para temas relacionados com a má nutrição, insegurança alimentar e obesidade, procurando contra-atacar o impacto massivo da propaganda que promove hábitos alimentares inadequados, particularmente entre as crianças.

4.05 Em relação ao segundo ponto, parece evidente – especialmente para a mãe, que encara a realidade de não poder alimentar sua criança – de que nada pode induzir a uma maior dependência ou ameaça à dignidade humana do que a insegurança no acesso à alimentação adequada. Isto implica em que seja necessário desenhar estratégias de saída para o FZ em torno do conceito de construção do auto-respeito e auto-confiança e que qualquer movimento na direção de reduzir as transferências antes que os participantes tenham alcançado uma real capacidade de satisfazer seus requerimentos essenciais de alimentação, de forma sustentável, seria evidentemente um retrocesso.

4.06 O terceiro ponto é na verdade questão de como enfrentar as causas reais da fome, por meio de políticas que promovam mudanças estruturais, como é o clássico caso da reforma agrária para beneficiar a população rural sem acesso à terra. Pode-se argumentar que isso é uma questão de prazos e recursos uma vez que sabidamente as mudanças estruturais requerem maiores instrumentos. Entretanto, parece haver evidentes vantagens no desenho de programas que, desde que sejam factíveis do ponto de vista institucional e fiscal, antecipem a necessidade de criar condições que reduzam o risco de uma dependência das transferências de renda a longo prazo. As transferências, por si mesmas, devem criar algumas das condições para a erradicação permanente da fome. Porém, não serão suficientes e necessitam ser complementadas também por programas de grande escala em capacitação, geração de emprego e, em muitos casos, redistribuição de terras e outros ativos.

4.07 Esses e muitos outros aspectos devem ser considerados pelos outros países quando elaborarem seus programas nacionais de segurança alimentar adaptados às suas necessidades particulares e potencialidades locais, baseados na encorajadora experiência brasileira, na extensão que julgarem relevante. O debate é importante mas, se existe uma lição para ser aprendida com o Brasil, esta consiste em que é preciso aceitar que estamos num processo de aprendizagem. O que sabemos é que, quando a sobrevivência de muitas pessoas está em risco, é melhor embarcar rapidamente em programas de larga escala, mesmo com conhecimento e informação imperfeito, aceitando a existência de falhas e fazer as subseqüentes correções, do que adiar sem fazer nada até que um consenso seja alcançado.

V. Próximos passos

5.01 A equipe da FAO que participou desta missão irá preparar um relatório mais completo, que aprofundará nas questões que considera de maior relevância, não somente para reforçar o compromisso de erradicar a fome em outros países, mas também para contribuir ao seu próprio processo de reflexão interna. Para a elaboração desse informe ampliado, a equipe se beneficiará dos comentários e sugestões que apresentem os que lerem esta breve nota. O relatório completo, que não deverá ser publicado antes de novembro de 2006, levará em conta a provável evolução que terão no futuro os programas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e as melhores formas de como a FAO poderia contribuir para sua efetiva implementação.

ANEXO 1

Programas do FOME ZERO

Transferência de renda:

- Bolsa Família

Programas de alimentação e nutrição:

- Alimentação Escolar (PNAE)
- Alimentos a grupos populacionais específicos
- Cisternas
- Restaurantes populares
- Bancos de Alimentos
- Agricultura urbana/Hortas comunitárias
- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)
- Distribuição de vitamina A (Vitamina A+)
- Distribuição de ferro (Saúde de Ferro)
- Alimentação e nutrição de povos indígenas
- Educação alimentar, nutricional e para consumo
- Alimentação Saudável/Promoção de Hábitos Saudáveis

Incentivos Fiscais

- Alimentação do Trabalhador (PAT)

Redução dos tributos:

- Desoneração da cesta básica de alimentos

Fortalecimento da agricultura familiar

- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)
- Garantia-Safra
- Seguro da Agricultura Familiar
- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Geração de Renda:

- Qualificação social e profissional
- Economia solidária e inclusão produtiva
- Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad)
- Organização produtiva de comunidades (Produzir)
- Desenvolvimento de cooperativas de catadores
- Micro crédito produtivo orientado

Articulação, mobilização e controle social:

- Casa das famílias – Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)
- Mobilização Social e educação cidadã
- Capacitação de agentes públicos e sociais
- Mutirões e doações
- Parcerias com empresas e entidades
- Controle social – conselhos da área social

Fonte: MDS