

A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002

Flavio Luiz Schieck Valente¹

É uma ingrata tarefa tentar analisar a evolução da execução orçamentária de um conjunto de programas que comporiam uma política que, na realidade nunca existiu no nosso país, uma política de segurança alimentar (e nutricional). O próprio conceito de segurança alimentar (e nutricional) continua em disputa, tanto em nível nacional como internacional. Mesmo o novo governo federal que definiu a promoção da segurança alimentar e nutricional como uma de suas metas programáticas prioritárias continua a se debater com diferentes abordagens ao tema.

O governo FHC recebeu do governo anterior uma herança esquizofrênica em relação à área. De um lado, uma proposta de diretrizes para a estruturação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar saída da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, promovida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em parceria com a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em julho de 1994 (CONSEA, 1994). Nos seus dois anos de existência, o CONSEA, havia conseguido criar uma aproximação interessante entre setores governamentais e não governamentais no sentido da construção de tal política.

De outro, um plano de estabilização da moeda nacional - o Plano Real, já em andamento, que se realizava em um contexto de abertura da economia brasileira para importações, de eliminação da cláusula de segurança alimentar do Acordo do GATT, de supervalorização cambial do Real em relação ao dólar e de utilização da Âncora Verde, como ficou conhecida a estratégia de utilização das importações de alimentos para manutenção de preços internos baixos (VALENTE, 2002 a).

As duas vias se contrapunham e refletiam a natureza de composição do governo anterior, constituído a partir do processo de impeachment do Presidente Collor, que incluiu um forte componente de mobilização social, vinculado ao Movimento pela Ética na Política que posteriormente se organizou na Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida (Ação da cidadania).

O governo FHC optou pelo fortalecimento da segunda estratégia e decide romper relações políticas com os setores da sociedade civil que defendiam uma política de segurança alimentar e nutricional e coloca o tema em hibernação, juntamente com os técnicos do governo que defendiam teses semelhantes.

A extinção do CONSEA poucos dias após a posse, em 1995, apesar de acenos no sentido de sua manutenção, foi um reflexo desta decisão política. Coerente com a

¹ Médico, Faculdade de Medicina da USP, 1972; Mestre em Saúde Pública, Harvard School of Public Health, 1976; Relator Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural (Plataforma Brasileira DHESC; Ação Brasileira Pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Programa de Voluntários da ONU); Coordenador Técnico da ABRANDH; Membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretário Executivo Internacional da Aliança dos Povos para Ação em Nutrição (APAN).

defesa intransigente da liberalização do comércio internacional, o governo via na proposta de segurança alimentar uma possível barreira não tarifária a ser usada como desculpa pela União Européia e EEUU para manter sua política de subsídios e manter fechados os seus mercados aos produtos do agro-negócio brasileiro. A inserção das exportações agrícolas brasileiras no mercado internacional globalizado era visto como imprescindível ao desenvolvimento econômico nacional, e o governo estava disposto a pagar o preço exigido. Pagou antecipado, fez mais do que o solicitado, e não recebeu. O país levou o calote e a grande maioria da população arcou com o custo traduzido em mais fome, desnutrição e insegurança alimentar.

Ao mesmo tempo, é importante ressaltar o governo FHC recebia uma máquina administrativa desarticulada, já parcialmente desmontada e enfraquecida por medidas adotadas no governo Collor, o que contribuía ainda mais para a já enorme fragmentação e superposição das políticas públicas na área de alimentação e nutrição. O governo FHC, em consonância com as exigências dos acordos internacionais e sob a égide do Consenso de Washington, deu continuidade à política de desmonte e enfraquecimento do Estado. Um dos exemplos disto pode ser visto no congelamento da remuneração dos servidores públicos federais, durante os oito anos de governo, pela não realização de concursos públicos e pela contratação de pessoal sem garantia de direitos trabalhistas.²

A luta política entre estas duas visões permeou os dois mandatos de FHC, só que diferentemente do governo Itamar, o governo FHC fez uma clara opção pelo ajuste estrutural, e excluiu ao máximo possível a discussão de Segurança Alimentar por parte de seu governo.

Em alguns momentos específicos a pressão da sociedade civil fez o tema da Segurança Alimentar retornar à agenda política, de forma pontual, mas foi somente com o aprofundamento da crise social no final do segundo mandato que a questão voltou efetivamente à tona e se transformou, inclusive, em um dos temas centrais da campanha eleitoral de 2002. Em um certo sentido, a vitória de Lula é um resultado da incapacidade política do governo FHC em dar uma resposta efetiva à questão da fome, da miséria e da desnutrição, e a do associado e conseqüente profundo agravamento da violência e da insegurança de toda a população.

Neste artigo, buscarei analisar em linhas gerais os caminhos e descaminhos percorridos em relação a esta questão nos anos de 1995 a 2002. Ressalto que o trabalho não busca fazer uma análise aprofundada da execução orçamentária de uma política, na medida em que ela não existe, mas sim tenta demonstrar que houve uma clara tentativa de desmontar a proposta de política de segurança alimentar (e nutricional) apresentada pela I Conferência Nacional de Segurança

² Em vários Ministérios, uma percentagem elevada do pessoal, ao final dos dois mandatos de FHC, eram contratados por intermédio do PNUD ou da UNESCO, mediante contratos que não respeitavam os direitos trabalhistas, sem nenhum tipo de estabilidade funcional. Na área de nutrição do Ministério da Saúde este percentual chegava a mais de 95%, de mais de 70 funcionários.

Alimentar, por que esta não se encaixava em na estratégia macro do governo FHC.

O primeiro mandato – o exílio interno da segurança alimentar e nutricional

O novo governo assume reafirmando total acordo com os ditames impostos pelos organismos financeiros internacionais e países ricos, expressos no consenso de Washington. Há uma decisão de reduzir a participação do Estado não só na economia, como também na área social. Esta posição se reflete em todas as dimensões de atuação do governo, inclusive em decisões que poderiam parecer, em um primeiro momento, não relacionadas.

Analisemos, por exemplo, a decisão de extinguir o CONSEA e criar o Programa da Comunidade Solidária, com suas duas dimensões: o Conselho da Comunidade Solidária e a Secretaria Executiva do Programa da Comunidade Solidária.

A proposta de política nacional de segurança alimentar elaborada pelo CONSEA defendia que este tema deveria ser um dos eixos centrais de uma estratégia de desenvolvimento humano sustentável, permeando as diferentes políticas econômicas e sociais. Neste contexto, por exemplo, a realização da Reforma Agrária e o fortalecimento da agricultura familiar, dentro de uma perspectiva de produção sustentável de alimentos saudáveis para todos os brasileiros, seriam políticas com dimensões econômicas, sociais e ambientais indissociáveis. Da mesma forma, os programas sociais, como a merenda, poderiam ao mesmo tempo garantir uma alimentação melhor para as crianças nas escolas como garantir um mercado mais estável para os produtos da agricultura familiar, dentro de uma perspectiva de produção agroecológica. Isto, por sua vez, poderia ampliar o acesso da população em geral a alimentos mais saudáveis, produzidos regionalmente. Ou seja, a política de segurança alimentar e nutricional seria uma política para todos os brasileiros e brasileiras, com diferentes componentes capazes de atender as necessidades específicas de diferentes setores.

Na perspectiva do governo FHC, o enfrentamento da questão da segurança alimentar e nutricional desaparece da agenda política desde o primeiro momento. É reduzido ao enfrentamento da fome e da desnutrição no contexto de propostas de redução da pobreza e da exclusão social. Nesta perspectiva, não há intenção política de articular políticas econômicas e sociais para enfrentar a questão, nem sequer se prioriza a construção de uma Política Social integrada que dê conta de garantir os direitos sociais previstos na constituição de 1988.

Neste contexto, por exemplo, a Reforma Agrária é vista como uma política social necessária, mas retrógrada, e não se busca nenhuma integração mais efetiva desta com o projeto hegemônico de desenvolvimento. Na realidade, este modelo, baseado na expansão do agro-negócio e das exportações acaba por se contrapor à realização da reforma agrária, empurrando a mesma para terras improdutivas e distantes das estradas e dos centros consumidores. E mesmo sendo expressa no discurso oficial como necessária, a Reforma Agrária somente se acelera com a agudização da crise no campo e com o fortalecimento dos movimentos sociais e

das ocupações de terras. Em resposta à pressão, o governo inicialmente fortalece o INCRA e posteriormente cria o Ministério Extraordinário da Reforma Agrária, encarregados de agilizar a Reforma Agrária. No segundo mandato, este ministério se transforma no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A extinção do CONSEA, portanto, mais do que a eliminação de um mecanismo de controle social com certo grau de independência, que poderia criar problemas para o novo governo, representou a opção deste governo por um modelo de Estado “moderno” cuja razão de ser central deveria ser a de garantir um “ambiente favorável” ao desenvolvimento econômico privado, liderado pelas forças de mercado. Este desenvolvimento eventualmente levaria à resolução dos problemas da fome e da miséria. Enquanto não, caberia ao Estado o desenvolvimento de ações compensatórias e localizadas, dentro da lógica de uma Rede de proteção Social, conforme proposto pelo Banco Mundial e FMI.

O papel de coordenar estas ações compensatórias foi inicialmente atribuído ao Programa da Comunidade Solidária, de forma totalmente desvinculada de uma articulação efetiva com políticas econômicas e sem o mandato para consolidar uma Política Social abrangente, com veremos a seguir.

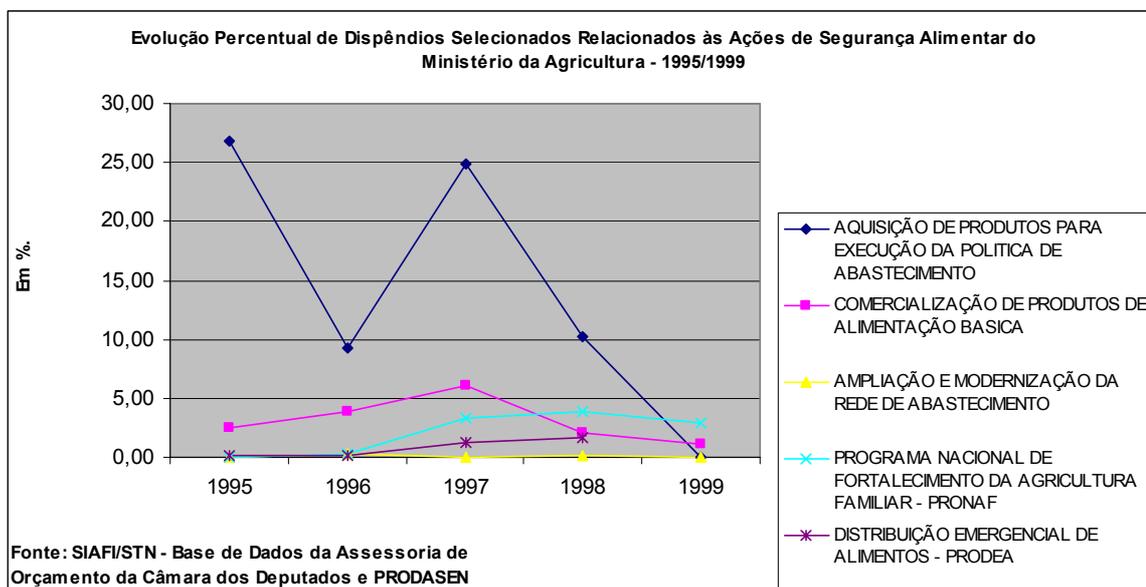
O desmonte dos programas relacionados à área de alimentação e nutrição

Antes de analisarmos o papel e a relação do Comunidade Solidária com a área de Segurança Alimentar, é importante ressaltar que o período do primeiro mandato foi marcado pelo desmonte e desestruturação de atividades, programas e instituições que desenvolviam atividades relacionadas direta ou indiretamente ao tema da segurança alimentar e nutricional, sem que alternativas fossem colocadas em seu lugar. Foi um período marcado por enormes incertezas na área social, em especial na área de alimentação e nutrição:

1. Em 1995, foi extinta a legião Brasileira de Assistência que, apesar de todas as suas mazelas cumpria um papel relevante em relação à questão alimentar e nutricional de crianças em creches e de pessoas institucionalizadas.
2. Foram desarticuladas todas as ações de abastecimento e de manutenção de estoques da CONAB, seguindo o receituário internacional de abertura das fronteiras e liberalização dos mercados. Isto fica claramente expresso no gráfico 1³. O único programa mantido foi o polêmico PRODEA, que será discutido a seguir.

³ É interessante notar nesse gráfico que o conjunto de programas do Ministério da Agricultura que de alguma forma incidiam mais diretamente sobre a Segurança Alimentar que, em 1995 representavam cerca de 25% do orçamento executado pelo Ministério passam a representar menos de 5% em 1999.

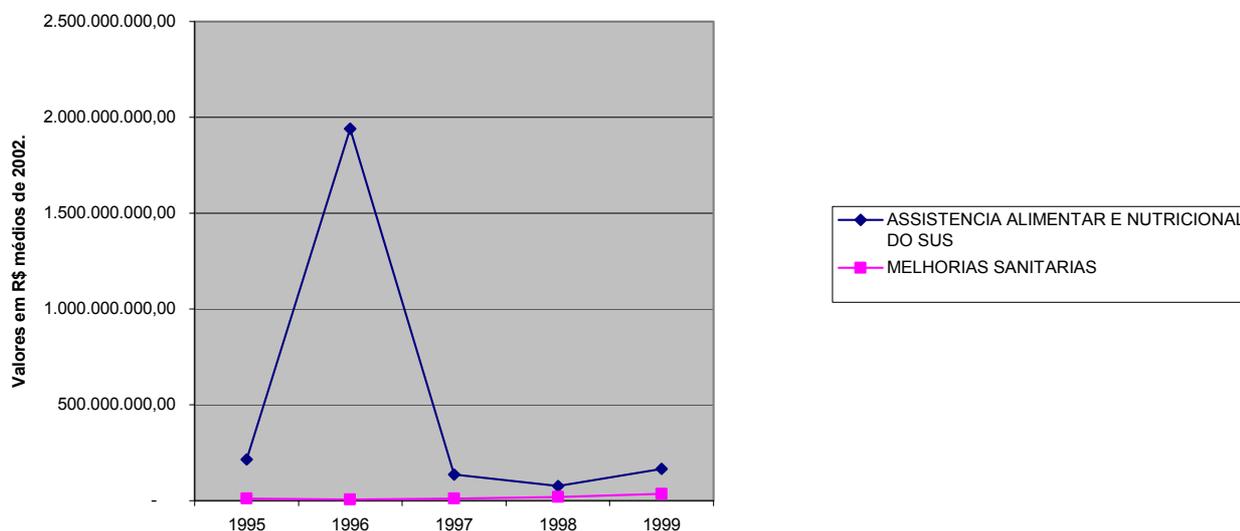
Gráfico 1



3. No início do primeiro mandato foram suspensas as licitações internacionais para a compra do Iodato que era utilizado para apoiar a fortificação do Sal, sem que nenhum outro mecanismo alternativo de garantia do processo fosse instituído.
4. O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, que já havia perdido a maior parte do seu quadro profissional no início do governo Collor, foi jogado às traças até ser extinto em 1997. Com sua extinção, são fragilizados os programas de suplementação alimentar, como pode ser visto no Gráfico 2. A área de alimentação e nutrição foi transformada em uma área técnica do Ministério da Saúde, com um corpo profissional reduzido e sem definição clara de atribuições por cerca de 8 meses. Somente em meados de 1998 é que a área se rearticula e inicia o processo de elaboração da Política nacional de Alimentação e Nutrição.

Gráfico 2

Evolução dos Dispêndios Relacionados às Ações de Segurança Alimentar no Ministério da Saúde (Inclui o INAN) - 1995/1999



Fonte: SIAFI/STN - Base de Dados da Assessoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e PRODASEN

O custo humano destas medidas foi enorme. Entidades encarregadas de assistência a crianças, idosos e portadores de deficiência, entre outros, ficaram meses sem receber os recursos necessários para o fornecimento da alimentação. Programas bem sucedidos foram interrompidos abruptamente. Não há justificativa para punir os beneficiários de programas, especialmente aqueles mais vulneráveis, em nome do combate ao desvio de recursos públicos.

Justificativas semelhantes foram utilizadas para a extinção de programas da CONAB e INAN, entre outros. No entanto, a razão real era outra. A extinção destes programas fazia parte do cumprimento das normas impostas pelos acordos internacionais que estabeleciam a suspensão de políticas de formação de estoques e a redução de gastos com programas sociais de caráter mais universal.

A parada da compra de Iodato levou a uma deterioração significativa da qualidade do sal colocada no mercado durante um período de quase dois anos. A redução da disponibilidade de iodo na dieta levou a um retrocesso do Programa de Combate aos Distúrbios causados pela deficiência do iodo. É importante ressaltar que estas medidas foram tomadas em um momento onde o INAN tinha sua capacidade técnica e política enfraquecida. Medidas efetivas, que passaram inclusive pelo fortalecimento da área de alimentação e nutrição, somente foram tomadas a partir do vazamento para a imprensa de dados de uma pesquisa que demonstrava o aumento da deficiência de iodo na região central do país.

O Comunidade Solidária e sua solidão

O Programa da Comunidade Solidária foi instituído com duas instâncias, que teoricamente deveriam trabalhar de forma articulada:

1. Ao Conselho da Comunidade Solidária estariam atribuídas as funções de articular ações do governo com as da sociedade civil e discutir propostas de políticas que pudessem acelerar o processo de inclusão social.
2. A Secretaria Executiva do Programa a quem caberia facilitar e promover a articulação das ações e programas desenvolvidos por diferentes setores do governo federal, com aquelas desenvolvidas pelos governos dos estados e municípios, e também com a sociedade civil, trabalhando de forma articulada com o Conselho;

Desde o primeiro momento ficou claro que o Conselho da Comunidade Solidária, especialmente por influência de sua Presidente, Dr.a Ruth Cardoso, não interferiria de forma alguma com a discussão ou proposição de melhoria, articulação ou instituição de políticas públicas. O Conselho durante os seus oito anos de existência se limitou a discutir formas de incorporar o setor privado, com e sem fins lucrativos, na elaboração e implementação, incluindo financiamento, de projetos que colaborassem com ações Estatais, ou mesmo substituíssem o poder público em papéis que tradicionalmente são vistos como obrigação do Estado, tais como alfabetização, promoção da educação infantil, etc.

Em momento algum, o Conselho da Comunidade Solidária cumpriu o papel de monitorar ou fiscalizar o cumprimento pelo Estado de suas funções no combate à fome, à miséria ou à desnutrição.

As atividades desenvolvidas pelo Conselho muito pouco a ver tiveram com as atividades operacionais desenvolvidas pela Secretaria Executiva. Em um primeiro momento, algumas atividades conjuntas foram desenvolvidas, tais como os ciclos de interlocução e construção de consenso sobre agendas políticas para diferentes temas. O texto sobre segurança alimentar e nutricional, que foi divulgado em Roma, apresentou algumas sugestões interessantes que nunca foram encaminhadas pelo governo. (IPEA, 1996)

Alguns trabalhos foram mantidos pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária em parceria com a sociedade civil envolvida com a luta pela Segurança Alimentar e Nutricional. Momentos importantes desta parceria podem ser ressaltados:

1. A tentativa de construção e monitoramento do Orçamento de segurança Alimentar;
2. O processo de preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação, iniciado no final de 1995 e concluído em junho de 1996;
3. A tentativa de manter um processo de seguimento do cumprimento das resoluções da Cúpula Mundial de Alimentação, Roma, 1996, em nível nacional.

4. A elaboração de um Banco de Dados de Segurança Alimentar, em parceria com o IPEA.

A prioridade dada pelo Governo FHC à Segurança Alimentar pode ser em parte medida pelo resultado dos esforços descritos acima. Entre eles, o único que teve algum resultado positivo, que ainda hoje tem repercussões, foi a elaboração do documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação. Neste processo, houve uma retomada do debate público sobre o tema da Segurança Alimentar e a realização do Direito Humano à Alimentação acabou por ser incluída no documento como um dos compromissos da sociedade brasileira em relação ao tema. O processo de debate também deixou bem claras as profundas divergências existentes entre as propostas da área econômica do governo e dos setores sociais envolvidos no debate. A Secretaria Executiva do Comunidade Solidária teve um papel central em garantir que estas divergências estivessem expressas no documento. Elas explicam, inclusive, a enorme dificuldade em dar seguimento às outras três iniciativas relatadas acima. Em síntese:

1. A proposta preliminar de orçamento de Segurança Alimentar chegou a ser elaborada em uma parceria entre Ação da Cidadania, Conselho do Comunidade Solidária, Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e IPEA. O monitoramento nunca foi instituído.
2. O Comitê de Seguimento da Cúpula, apesar de teoricamente aprovado pelo Governo, chegou a se reunir algumas vezes durante 97 e 98, mas nunca chegou a ser oficializado, e foi dissolvido em julho de 1999;
3. O Banco de Dados de Segurança Alimentar foi elaborado por um Grupo de Trabalho misto do comitê acima, tendo o banco sido divulgado na página do IPEA no segundo semestre de 1998. O mesmo nunca foi atualizado e foi desativado no início do novo mandato.

Neste contexto, o trabalho da Secretaria Executiva do Programa da Comunidade Solidária acabou por se distanciar progressivamente da sociedade civil. No entanto, é importante reconhecer que a mesma se transformou em um instrumento interessante de coordenação da ação social do governo, mas sem nenhum poder de interferir na condução das políticas da área econômica ou mesmo nas definições mais amplas da política social.

A sua atuação pretendia “combater a fome, a miséria e a exclusão social no país por intermédio da melhoria da eficiência e eficácia de programas sociais destinados aos grupos mais carentes da população brasileira.” ⁴(IPEA, 1998) A Secretaria atuava com base nos princípios da solidariedade, da descentralização, da parceria e da focalização e convergência de ações. Concentrou-se o trabalho nos municípios mais pobres do país, sendo selecionados 20 programas de nove ministérios para constituir a Agenda Básica do programa. A proposta definia que estes municípios receberiam um selo de prioridade que serviria para estimular a alocação diferenciada de recursos para os mesmos.

⁴ Ver página 6 do relatório citado.

Estudo realizado no final de 1998 demonstrou que o programa beneficiou a população de 1368 municípios e que resultou em um aumento significativo dos investimentos, aumento da cobertura e articulação entre os programas e uma melhora diferenciada dos indicadores sociais. Os valores aplicados pelos programas da Agenda Básica nestes municípios aumentaram de 983, 2 milhões em 1995 para 2, 45 bilhões de reais em 1997, representando uma efetiva focalização de recursos nos municípios mais pobres. (RESENDE, 2000)

Uma das tarefas mais complexas assumidas pela Secretaria do Comunidade Solidária foi a de coordenar a execução do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), programa que teve início em 1993⁵ (VALENTE, 2002 b), sob forte inspiração do CONSEA. Tendo sido originalmente constituído com um caráter emergencial acabou por se transforma em um programa social mais permanente, especialmente na ausência de ações estruturais e políticas sociais que pudessem progressivamente substituí-lo. O número de cestas básicas distribuídas passou de 3 milhões em 1995 para mais de 28 milhões em 1998. O programa beneficiou cerca de 16% dos 7,5 milhões de famílias de indigentes, em 1997 e cerca de 32% em 1998.(LAVINAS,2000)

A partir de 1994, a sociedade civil vinha propondo mudanças no programa no sentido de eliminar o forte componente assistencialista do programa. O programa também foi alvo de críticas dos setores da sociedade civil e do governo que propunham mecanismos diretos de transferência de renda como mais eficientes e promotores de cidadania. Este debate vai se estender ao segundo mandato, mas certamente acaba sendo um dos fatores desencadeadores da proposta de reformulação do trabalho da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária no segundo mandato.

O segundo mandato – a desarticulação definitiva dos programas sociais relevantes para a segurança alimentar e nutricional e a crise social

O segundo mandato rompe definitivamente com qualquer perspectiva de discussão de uma proposta de Segurança Alimentar no contexto do governo Federal. A discussão sobre o tema fica restrita a debates internos relacionados a diferentes políticas setoriais e perde qualquer tipo de ressonância na elaboração de iniciativas mais amplas.

Em nível da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária há um verdadeira reviravolta. A diferença de propostas de trabalho existente entre a Secretaria e o Conselho se aprofunda e leva a modificações não só em nível de direção mas de plano de trabalho. Durante o ano de 1999, a Secretaria Executiva muda de direção duas vezes. Há uma clara decisão de extinguir o PRODEA e abandonar o acompanhamento e fortalecimento da chamada Agenda Básica de programas sociais em parceria com os estados e municípios, perdendo-se o acúmulo conseguido em grande parte dos municípios trabalhados.

⁵ Na realidade, o PRODEA foi uma retomada do programa Gente da Gente II, desenvolvido de fevereiro a junho de 1992, pelo Governo Collor, utilizando estoques existentes de alimentos.

A partir de janeiro de 1999, o projeto Desenvolvimento Local Integrado Sustentável, agora denominado de Comunidade Ativa, passa a ser o carro-chefe da Secretaria, sob a égide de programa estruturante de combate à pobreza. Este programa, desde sua instituição, manifestava sua intenção de não trabalhar especificamente com o tema da fome e da desnutrição e muito menos com a Segurança Alimentar.

A extinção do PRODEA

Apesar de ter definido a extinção do PRODEA no início de 1999, o Governo não tinha uma estratégia clara de como fazê-lo e não tinha nenhuma proposta de política ou programa que pudesse garantir a continuidade de algum tipo de atendimento a população beneficiada pelo PRODEA. O PRODEA se estendeu de forma precária e cada vez mais intermitente até meados do ano de 2000, com pode ser visto no Gráfico 3.

Desde 1999, a sociedade civil intensificou seus esforços no sentido de discutir com o governo a revisão do PRODEA. A proposta da sociedade civil era fazer uma transição do PRODEA para um outro programa descentralizado e operacionalizado mediante compras locais, com um forte componente de promoção da cidadania, tendo-se claro que o mesmo deveria ser substituído por um conjunto de ações a serem definidas.

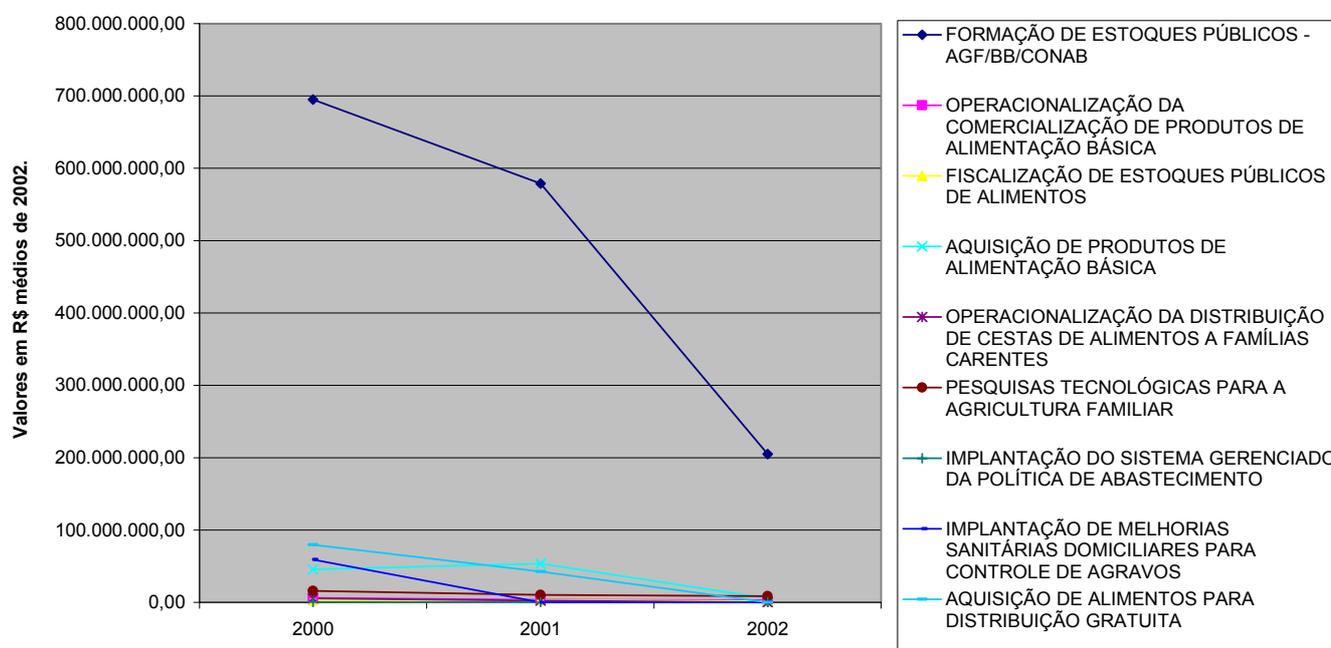
Os organismos governamentais envolvidos na discussão da proposta⁶ de revisão do PRODEA assumiram o compromisso de encaminhar à Casa Civil e proposta de estruturação de uma política de segurança alimentar e nutricional, integrada ao conjunto das políticas de governo. A proposta foi encaminhada no final do ano de 1999 e nunca teve resposta formal (CS, 1999). No primeiro semestre do ano de 2000 ainda se realizam algumas reuniões com a sociedade civil neste sentido.

No final do ano de 2000, o programa é extinto, sem que nenhum programa alternativo seja colocado em seu lugar. A extinção do programa deixou cerca de 10 milhões de pessoas sem acesso a cesta de alimentos. Para muitas destas famílias, especialmente do interior do Nordeste, esta era a única fonte de alimento em tempo de seca. Mais uma vez com base em um discurso “moderno”, contra o assistencialismo, o governo FHC pune a população, sem garantir as condições para que estes cidadãos pudessem ter acesso por outros mecanismos, tais como a reforma agrária ou um emprego.

Gráfico 3

⁶ Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, CONAB, INCRA

Evolução dos Dispêndios Relacionados às Ações de Segurança Alimentar no Ministério da Agricultura - 2000/2002



Fonte: SIAFI/STN - Base de Dados da Assessoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e PRODASEN

Interrupção do seguimento da Cúpula

Em junho de 1999 ainda há uma reunião do Comitê de Seguimento da Cúpula Mundial da Alimentação, mas com a segunda mudança de direção da Secretaria Executiva, em julho de 1999, rompe-se qualquer relação da Secretaria com a área de Segurança Alimentar. O comitê nunca mais é convocado. Na realidade, o governo brasileiro fica sem ponto focal para o seguimento da Cúpula Mundial de Alimentação de 1999 a 2001. A responsabilidade é transferida para o Ministério das Relações Exteriores por ocasião da preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação - cinco anos depois, que seria realizada em 2001, mas que só aconteceu em 2002, devido aos eventos de Setembro de 2001.

O vazio de políticas públicas na área social

A suspensão do acompanhamento da articulação e focalização das ações governamentais no município (Agenda Básica) e a desarticulação dos interlocutores estaduais do Comunidade Solidária aprofunda o vazio na área da política social. Agrava-se ainda mais a desestruturação da ação governamental em nível federal no que se refere a ações relevantes para o combate à pobreza e a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Isto tudo acontece em meio à crise social provocada pela violenta desvalorização do real levada a cabo no início do segundo mandato que reduz o poder de compra dos salários e reintroduz a inflação. Aumentam as demandas sociais e não há resposta institucional articulada.

É neste clima de aprofundamento da crise econômica e social e também de uma crise de legitimidade do plano Real e do próprio Presidente que o Governo se define por articular um conjunto de iniciativas incluídas no Avança Brasil em uma “Política Social”. Ao mesmo tempo, o Governo lança as bases de alguns novos programas que se impõem pela pressão da sociedade como, por exemplo, a Bolsa Escola, que já vinha sendo testada pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

O Congresso, ainda em 1999, entra na discussão e é proposta a constituição do Fundo nacional de Erradicação da Pobreza, que só vai ser aprovado em 2001 e regulamentado no final de 2002.

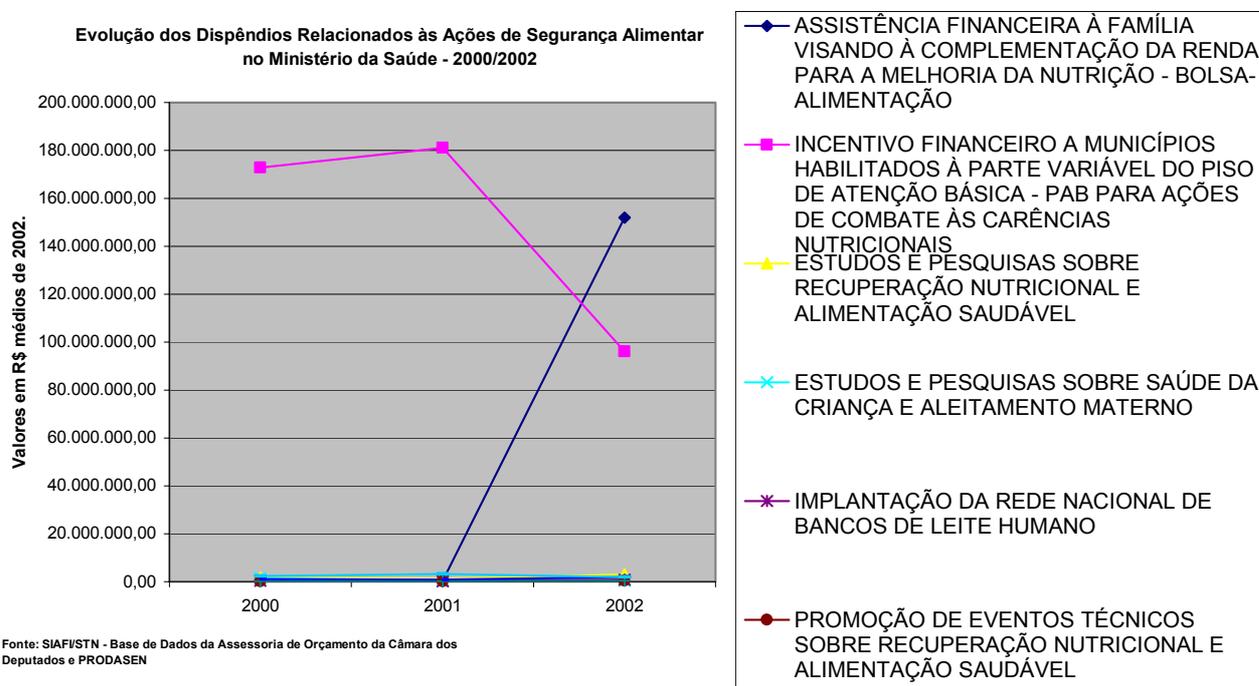
A partir de 2000 o governo começa a lançar uma série de “novos” programas sociais, todos baseados na transferência de renda para populações excluídas e em 2001 lança o Projeto Alvorada que não passa de um rearranjo dos programas sociais existentes, agora sob a coordenação da Secretaria Especial de Ação Social (SEAS), que sequer chega a ser efetivamente implementado.

A nova Política Nacional de Alimentação e Nutrição e o Bolsa Alimentação

No segundo mandato, uma das únicas áreas de governo que manteve uma discussão efetiva da alimentação e nutrição dentro de uma perspectiva da segurança alimentar foi a recém criada Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN) do Ministério da Saúde. Em 1999, após ampla discussão com a sociedade civil, é aprovada pelo Conselho nacional de Saúde a nova política de alimentação e nutrição que se afirma construída dentro da perspectiva da promoção do Direito Humano à Alimentação e aponta para a necessidade de construção de uma Política abrangente de Segurança Alimentar e Nutricional.

Dentro de uma lógica similar a do Bolsa Escola, a ATAN propõe e consegue o apoio do Ministério da Saúde e do governo para a implantação do projeto Bolsa Alimentação que viria, de uma certa forma, em substituição ao PRODEA em sua dimensão nutricional dirigida a crianças e gestantes de famílias carentes. O projeto é lançado em meados de 2001, em substituição ao Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN) com uma grande ampliação de recursos e tem sua implantação acelerada durante o último ano e meio do governo, conforme pode ser visto no Gráfico 4.

Gráfico 4



Do ponto de vista técnico, em todas as suas dimensões (definição de beneficiários, implantação, protocolo de seguimento e monitoramento, entre outros), e também em termos de impacto, o programa vem se demonstrando eficaz. Sua implantação sofreu enormemente por ter sido feita em meio ao período pré-eleitoral e eleitoral.

Ao apagar das luzes

Assim, o segundo mandato do governo FHC termina sem dar uma resposta à sociedade em termos de uma Política Social. Os últimos dois anos, especialmente, são marcados pela constatação da inexistência de uma política social articulada, pela pulverização e fragmentação de iniciativas de transferência incipiente de renda (bolsa escola, bolsa alimentação, bolsa renda, vale gás, etc.), pela discussão interminável sobre a criação ou não do Cadastro Único para beneficiários de programas sociais e pela tentativa incipiente de implantação açodada do Projeto Alvorada, que como o nome diz era mais um projeto e não uma Política.

Na área específica de Segurança Alimentar e Nutricional, a situação demonstrava-se ainda mais precária. Não havia espaço de interlocução sobre o tema com o governo, e as iniciativas que poderiam se articular em torno de uma política de segurança alimentar e nutricional se encontravam totalmente pulverizadas.

È neste contexto que a sociedade brasileira recoloca a questão do combate à fome e a miséria na pauta política, mais do que nunca no próprio processo eleitoral com a discussão do projeto Fome Zero, a partir do início de 2001. A visita do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, em março de 2002, que teve lugar durante o processo de preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação – cinco anos depois, leva o país a produzir dois documentos oficiais que parecem falar de Brasis diferentes.

O primeiro, produzido sob a coordenação da Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, preparado de forma atropelada, descreve otimisticamente um Brasil que já resolveu grande parte de seus problemas de insegurança alimentar e nutricional, e que já é hoje capaz de executar clonagem de animais. Este documento foi apresentado na CMA- cinco anos depois, e foi publicamente contestado pela sociedade civil, que teve participação exígua em sua elaboração.(Governo do Brasil, 2002) O segundo, produzido sob a coordenação da Divisão de Direitos Humanos do mesmo Ministério das Relações Exteriores, em parceria com o IPEA, avaliando a realização do direito Humano à Alimentação, apontava para a grave dimensão de desigualdade, pobreza e insegurança alimentar que o país vivia, no mesmo momento (IPEA, 2002).

Após a visita do relator, e a divulgação dos relatórios oficiais, o presidente da República decreta no dia 13 de maio de 2002 a instituição de um Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação que não chegou a ser instalado no Governo FHC por resistência da sociedade civil contra uma medida como esta no apagar das luzes.

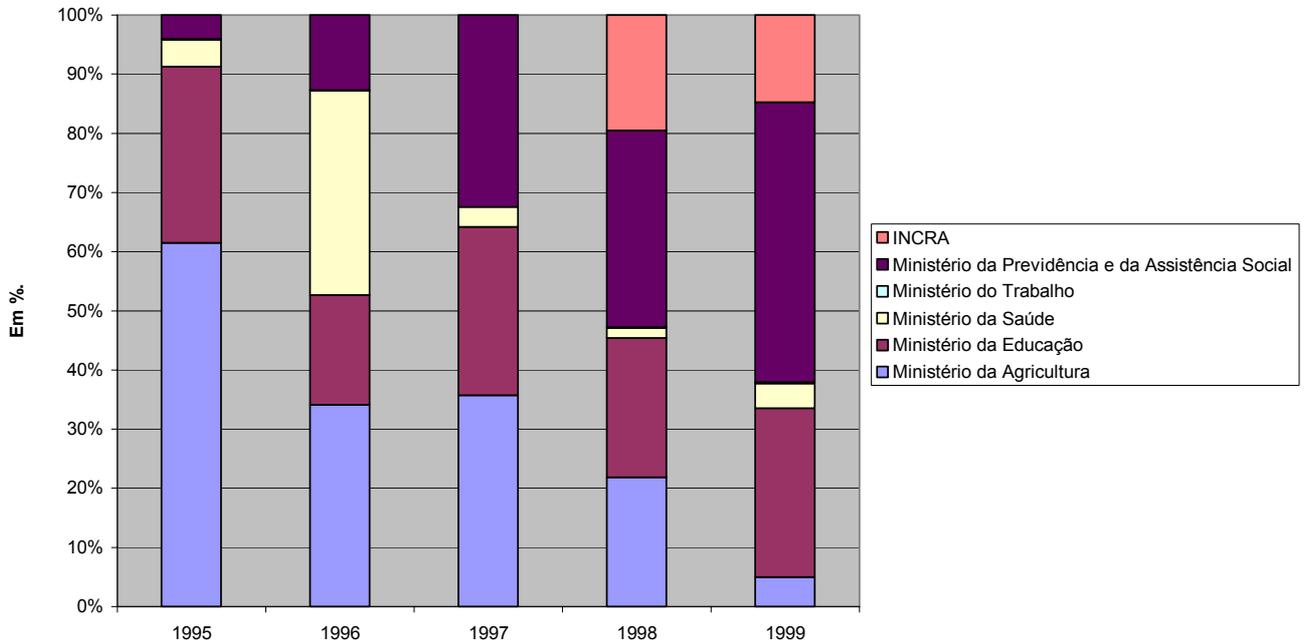
A herança recebida pelo Governo Lula

A herança deixada pelo governo FHC na área segurança alimentar e nutricional é de total desarticulação das iniciativas e programas que dariam algum tipo de resposta à realidade de fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional vivida pela população brasileira. Sem se falar do conjunto de políticas públicas econômicas, financeiras, fiscais, agrícolas e internacionais, entre outras, que efetivamente se constituem em uma Política Implícita de Insegurança Alimentar e Nutricional.

Uma análise da evolução do percentual de dispêndios relacionados a um conjunto de ações definidas como relevantes à Segurança Alimentar e Nutricional, no período de 1995 a 2002, conforme exposto nos gráficos 5 e 6. Observa-se ao longo dos oito anos uma redução progressiva e significativa do percentual dos gastos em programas relacionados à SAN nos ministérios da agricultura, da saúde, da educação, do trabalho e no INCRA. Por outro lado, observa-se um aumento proporcional dos gastos efetivados pelo Ministério da Previdência e Ação Social, grande partes dos quais ao pagamento de prestação continuada, definidos como obrigatórios pela constituição, e não passíveis de contingenciamento.

Gráfico 5

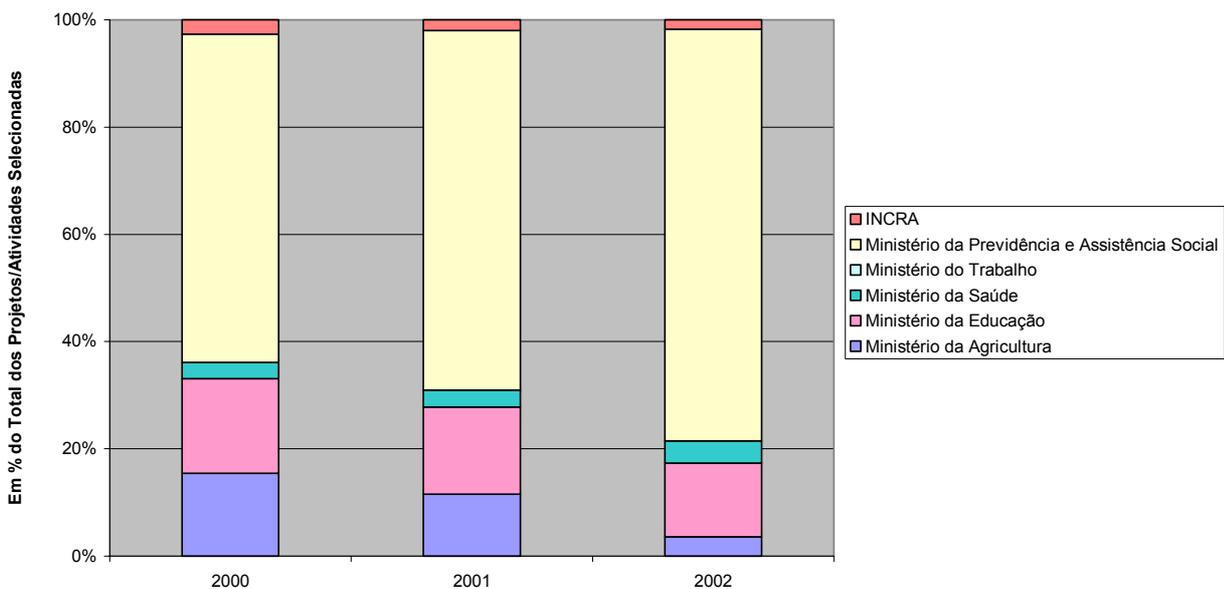
Evolução Percentual dos Dispêndios Relacionados às Ações de Segurança Alimentar em Órgãos do Governo Federal - 1995/1999



Fonte: SIAFI/STN - Base de Dados da Assessoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e PRODASEN

Gráfico 6

Evolução Percentual dos Dispêndios Relacionados às Ações de Segurança Alimentar em Órgãos do Governo Federal - 2000/2002



Fonte: SIAFI/STN - Base de Dados da Assessoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e PRODASEN

É importante ressaltar que no período de 1995 a 2002, os gastos do MPAS com programas relevantes à SAN variaram de um pouco mais de 200 milhões de reais, em 1995, para 4,7 bilhões em 2002, com um percentual de aumento de quase 24 vezes. Por outro lado os gastos com o conjunto dos programas relativos à SAN desenvolvidos por todos os Ministérios variaram de 4,95 bilhões de reais, em 1995, a 6,19 bilhões de reais em 2002, um aumento de 1,3 vezes somente. Isto demonstra o enorme grau de constrangimento orçamentário progressivamente imposto aos outros programas no período.

O desafio colocado por esta realidade para o novo governo é de enorme magnitude. A decisão de priorizar a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e de ter como meta para os próximos quatro anos a realização do direito humano à alimentação para o povo brasileiro é inovadora e corajosa.

A re-instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que agora incorpora nutricional em seu nome, e a definição da realização da II conferência Nacional de SAN, em março de 2004, e a decisão de recolocar a construção participativa de uma Política Nacional de SAN na agenda política do país são também de fundamental importância, especialmente quando definida no contexto da promoção da realização do direito humano à alimentação.

A decisão de criar um mecanismo coordenador da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, vinculada à Presidência da República, também é commendável. No entanto, a instituição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) tem que ser reavaliada. Até o momento, o MESA, conforme previu a sociedade civil, tem demonstrado uma enorme dificuldade em facilitar a coordenação das ações governamentais no campo da segurança alimentar e nutricional. Durante o primeiro ano do governo Lula o que mais se observou foram os entrecosques de interesses entre o MESA e os diferentes ministérios que deveriam ser parceiros.

A atividade de coordenação de uma política intersetorial tem que ser feita por um mecanismo institucional que se limite a tarefa de coordenar e não se envolva com a operacionalização de programas ou projetos. A iniciativa de unificação dos programas sociais de transferência de renda e a transferência de sua coordenação para uma Secretaria específica são um bom indicativo do caminho a ser seguido também na área de SAN.

Para efetivamente cumprir com a meta estabelecida de garantir a realização da SAN para todos os brasileiros, no contexto da promoção do Direito Humano à alimentação, o governo Lula terá que enfrentar problemas em diferentes dimensões. A primeira se relaciona à definição de que modelo de desenvolvimento é efetivamente proposta para o Brasil. A segunda se relaciona a como se pretende financiar a implementação do referido modelo e garantir a retomada do crescimento econômico. E, finalmente, há a necessidade de definição de uma estratégia nacional de implantação e implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo como objetivo a realização do Direito Humano à Alimentação para todos os brasileiros, que efetivamente articule as

políticas e programas relevantes, com especial atenção aos componentes nutricional e de Direitos Humanos que ainda não foram efetivamente integrados ao Programa Fome Zero.

O primeiro ano do governo Lula não enfrentou de forma clara nenhuma das dimensões citadas. Continua uma clara disputa interna em relação ao modelo de desenvolvimento a ser adotado. No conjunto das políticas agrícolas, agrárias e ambientais, apesar de algumas iniciativas favoráveis à Agricultura Familiar, como o Plano Safra, há uma clara hegemonia do setor do governo relacionado ao agronegócio que se refletiu:

1. no medíocre desempenho da Reforma Agrária durante o ano de 2003, com o assentamento de menos 15000 famílias, quando estava previsto o assentamento de 60000, sem falar do violento contingenciamento de recursos para o apoio dos assentamentos já existentes;
2. na continuidade da priorização do cumprimento dos acordos internacionais de pagamento da dívida pública e da agricultura de exportação como eixo central da captação de divisas para tal;
3. na prioridade dada à inserção do Brasil no mercado internacional de produtos agrícolas, sem grandes precauções;
4. na total submissão aos interesses de multinacionais no que se refere à liberação do plantio de soja transgênica no país, contrapondo-se, inclusive a preceitos constitucionais e ao princípio da precaução;
5. na manutenção da proposta de retomada do programa Pró-alcool, em parceria com o governo da Alemanha, que potencialmente virá a acelerar ainda mais o processo de concentração de terras, de expulsão de produtores rurais e destruição ambiental, sem que sequer o projeto tenha sido discutido com a sociedade brasileira e, em especial, com as entidades de trabalhadores e produtores rurais;
6. na renovação do acordo com o FMI, mantendo-se no mesmo a aceitação da manutenção do ajuste fiscal e do superávit primário que vem sufocando a possibilidade concreta de investimento em infraestrutura e na área social.

Por outro lado, a proposta de Plano Pluri Anual enviada ao Congresso pelo executivo não aponta para mudanças neste quadro. A Reforma Agrária contará, segundo esta proposta, com ainda menos recursos que para 2003. Como pensar em uma efetiva Política de Segurança Alimentar e Nutricional sem uma priorização efetiva da Reforma Agrária e da retomada do crescimento econômico, com uma efetiva redistribuição de renda?

A implantação do programa Bolsa Família, agora adiada para 2004, sem a implementação articulada de outras medidas de caráter estrutural e estruturante, tais como: a reforma agrária; um efetivo apoio à agricultura familiar; a expansão da atenção básica de saúde, da promoção da alimentação saudável e do saneamento básico; o estímulo ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas, não passará de mais um programa compensatório que terá impacto reduzidíssimo na redução da fome, da pobreza e da miséria e certamente nenhum impacto em termos de inclusão social.

Ao mesmo tempo, a implantação do programa Bolsa Família sem um forte componente de promoção da cidadania, da nutrição e do direito humano à alimentação, incluindo um forte programa de capacitação da sociedade civil e dos servidores públicos envolvidos com a execução do mesmo, se transformará certamente em mais um programa de caráter paternalista, assistencialista e gerador de dependência.

Neste contexto, mais do que nunca, torna-se fundamental que o governo Lula chame a sociedade organizada para a discussão de uma estratégia de implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, desenvolvido no contexto da promoção do Direito Humano à Alimentação. Neste processo a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar em março de 2004, é um passo fundamental e deve se configurar como um dos primeiros de uma série de passos necessários ao desenvolvimento de tal estratégia, tais como:

1. Garantir que a coordenação do Fome Zero e da elaboração da Política de Segurança Alimentar e Nutricional ficasse efetivamente próxima da Presidência e acima do nível Ministerial. Isto implica na extinção do MESA e sua transformação em uma Secretaria Especial que não seja responsável pela implementação de programas específicos, mas sim pela coordenação das ações governamentais relevantes;
2. O governo federal deve colocar seu peso político no sentido de que a todos os setores governamentais relevantes, inclusive aqueles encarregados do desenvolvimento da política econômica, assumam esta prioridade como sua;
3. Dar passos fundamentais que envolvam ativamente representantes dos diferentes setores da sociedade brasileira, em especial daqueles mais afetados pela fome e insegurança alimentar e nutricional, no sentido da construção de uma estratégia nacional de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, no contexto da promoção do Direito Humano à Alimentação, tais como:
 - a) Estabelecer claramente, do ponto de vista conceitual, o que o governo quer dizer com promoção da segurança alimentar e nutricional, no contexto da promoção do direito humano à alimentação;
 - b) Definir claramente quais são os componentes de uma estratégia integrada de políticas públicas que possa ser chamada de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
 - c) Definir claramente os recursos alocados para a implementação destes diferentes programas e políticas e como estes recursos deveriam ser garantidos frente às exigências dos organismos financeiros internacionais;
 - d) Estabelecer indicadores, metas e marcos a serem atingidos ao longo dos próximos quatro anos, inclusive do ponto de vista da alocação e utilização de recursos;
 - e) Informar e capacitar servidores públicos e a população em geral sobre o direito humano à alimentação e as obrigações do Estado e

responsabilidades dos diferentes atores sociais em relação à sua realização;

- f) Instituir mecanismos participativos de monitoramento do cumprimento das metas propostas e que possibilitem a apresentação de queixas por parte de pessoas ou grupos populacionais que não se sintam inadequadamente contemplados pelas medidas.

Neste contexto, será fundamental a definição pública e participativa de um orçamento de segurança alimentar e nutricional cuja execução e resultados possam ser avaliados de forma continuada pelo conjunto da população brasileira. Talvez este possa ser um exemplo do que gostaríamos de ter como um orçamento participativo em nível nacional.

Referencias bibliográficas

1. COMUNIDADE SOLIDARIA, Secretaria Executiva. “Proposta de revisão do Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA)”. CS, Brasília, Setembro de 1999. (Mimeo)
2. CONSEA. **Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar: as dez prioridades**. CONSEA, Brasília, 1994.
3. Governo do Brasil. **Cúpula Mundial da Alimentação – Relatório do Brasil**. Brasília, Governo Brasileiro, 2002.
4. IPEA, “Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil”. **Cadernos Comunidade Solidária**, v.2, nov.1996, Brasília, IPEA, 1996.
5. IPEA, SEDH, MRE. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil**. Brasília, IPEA, março de 2002.
6. LARA RESENDE, L.F. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais. Texto para discussão nº 725. Brasília, IPEA, 2000.
7. LAVINAS, L. et. al. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. Texto para discussão nº 748. IPEA, Brasília, 2000.
8. VALENTE, F.L.S. “Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada” in: VALENTE, F.L.S. **O Direito Humano à Alimentação: desafios e Conquistas**. São Paulo, Cortez Editora, 2002(a). p. 37-70.
9. VALENTE, F. L. S. “O Direito à Alimentação” in: BENVENUTO et al, (org) **Extrema Pobreza no Brasil: a situação do Direito à Alimentação e moradia adequada**. Edições Loyola, São Paulo, 2002 (b). p. 51-108.