

Foto: Acervo do Programa de Formação Continuada em Educação, Saúde e Cultura Populares



Projeto de Educação Popular, Formação Política e Controle Social em Saúde  
Apresentação Cultural  
(30 de junho e 01 de julho de 2007)

# Programa Fome Zero: alguns apontamentos sociais e econômicos

José Henrique Rodrigues Stacciarini , Priscila Celeste Martins, Camilla Maria de Sousa , Pollianna Pereira da Costa<sup>1</sup>

## Resumo

Debruçando sobre a literatura que entende a fome como problemática do espaço social, faz-se necessário um novo quadro teórico e integrado que discuta a questão da fome e da falta de cidadania no território brasileiro. Desta forma, frente à necessidade de uma pesquisa sobre a fome na esfera governamental, o nosso desafio enquanto profissionais que almejam a construção de uma sociedade mais justa e mais humana é desmistificar a aparência transmitida como verdade absoluta, buscando uma melhor compreensão do fenômeno como um todo. Assim, esta análise tem por objetivo pesquisar, prioritariamente, o Programa “Fome Zero” do Governo Lula (2003 a 2006), abordando suas principais contradições, críticas, embates, a fim de esclarecer melhor a problemática da fome, uma questão antiga que sucumbe os mais diversos segmentos sociais da população brasileira.

## Palavras-chave

Programa “Fome Zero”. Segmentos sociais. Brasil.

**1.** Respectivamente: Prof. Dr. do Curso de Geografia da Universidade Federal de Goiás/CAC; Graduada do Curso de Geografia da Universidade Federal de Goiás/CAC e Bolsista PIBIC/CNPQ; Graduada do Curso de Geografia da Universidade Federal de Goiás/CAC e Bolsista PIBIC/CNPQ; Graduada do Curso de Geografia da Universidade Federal de Goiás/CAC e Bolsista PROLICEN.

# **Fome Zero Program: some social and economical notes**

José Henrique Rodrigues Stacciarini, Priscila Celeste Martins, Camilla Maria de Sousa, Pollianna Pereira da Costa\*

## **Abstract**

Leaning over on the literature that understands hunger a problem of the social space, a new theoretical and integrated picture becomes necessary one that discusses the question of hunger and the lack of citizenship in the Brazilian territory. In such a way, front to the necessity of one searches on the hunger in the governmental sphere, our challenge while professional that more joust and more human being long for the construction of a society it is to demystify the transmitted appearance as absolute truth, searching one better understanding of the phenomenon as a whole. Thus, this analysis has for objective to search, with priority, the Fome Zero Program of the Lula's Government (2003 at 2006), approaching its main contradictions, critical, strikes, in order to better clarify the problematic one of the hunger, an old question that loses the most diverse social segments of the Brazilian population.

## **Key words**

Fome Zero Program . Social segments. Brazil.

\* Respectively: Professor Doctor at Geography Course UFG/CAC; In process of graduating in Geography UFG/CAC and a scholarship holder PIBIC/CNPq; In process of graduating in Geography UFG/CAC and a scholarship holder PIBIC/CNPq; In process of graduating in Geography UFG/CAC and a scholarship holder PROLICEN.

## Introdução

A erradicação da pobreza e da fome, maior equidade na distribuição de renda e desenvolvimento de recursos humanos: esses desafios continuam sendo consideráveis em toda parte. O combate à pobreza é uma responsabilidade conjunta de todos os países (CASTRO, 1992).

Em verdade, durante séculos, a humanidade tem convivido com um grande entrave social: a fome. Diversos momentos históricos se passaram, porém não conseguiram combater este grande flagelo social. Por conseguinte, ainda nos dias atuais, a cada três segundos, uma criança morre de fome no mundo (VAN-DEBORGHT, 2006). Partindo das eras primitivas, quando a antropofagia se fazia constante, devido, entre outros fatores, às dificuldades de alimentação, chegamos ao capitalismo. Passam-se muitos séculos e, apesar do significativo avanço das forças produtivas, os períodos de fome não desapareceram das sociedades divididas em classes sociais com interesses antagônicos.

Em virtude dos suntuosos investimentos financeiros e da aplicabilidade da ciência na produção, o capitalismo traz consigo um violento processo evolutivo. Como conseqüência, a abundância de mercadorias caminha lado a lado com o poder de compra insuficiente de grande parte da população. Disto resulta o fenômeno da fome, da miséria e da falta de cidadania das massas populares no seio do desperdício, em uma sociedade marcada pela expropriação e violência por parte dos detentores dos meios de produção. Um passado de explorações e exclusões que hoje não só se mantém, mas se reproduzem.

Em verdade, no Brasil, a fome e a insegurança alimentar não são causadas pela falta de alimentos, mas pela falta de dinheiro para a compra dos alimentos. Isso significa que a falta de recursos é o principal empecilho para que milhões de pessoas tenham acesso a uma alimentação adequada. Assim, fome e pobreza

formam um ciclo vicioso, no qual uma é simultaneamente causa e conseqüência da outra. Mulheres desnutridas geram crianças desnutridas, as quais são mais vulneráveis às doenças e até mesmo à morte prematura. Tais crianças terão mais dificuldade de aprendizado e, futuramente, menos chances num mercado de trabalho cada vez mais restrito e exigente.

Por fim, tornar-se-ão adultos condenados à pobreza e, conseqüentemente, à fome. Os resultados deste círculo vicioso, no entanto, não são apenas de ordem pessoal. Ao impedir melhores resultados nas políticas de saúde, educação, segurança pública e trabalho, o quadro de pobreza e fome impede também o desenvolvimento do país e acentua as desigualdades sociais.

Vale lembrar que o Brasil tem a oitava maior desigualdade social do Mundo entre 128 países que tiveram tal variável avaliada pelo Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, divulgado mundialmente em 07 de setembro de 2005. Essa desigualdade, diz o documento da ONU (2005:09),

[...] é o principal entrave ao crescimento econômico; é injusta, economicamente dispendiosa e socialmente desestabilizadora. Como se pode esperar ter mais justiça quando mais de 50 milhões de pessoas no país estão abaixo da linha de pobreza? [...]

A partir de referenciais teóricos que entendem a fome como problemática do espaço social, faz-se necessário um novo quadro teórico integrado, que discuta a questão da fome e da falta de cidadania no território brasileiro. Frente à necessidade de uma pesquisa sobre a fome na esfera governamental, o nosso desafio, enquanto profissionais que almejam a construção de uma sociedade mais justa e mais humana, é desmistificar a aparência transmitida como

verdade absoluta, buscando uma melhor compreensão do fenômeno da fome, e desvendar sua essência.

Nesse sentido, a fome é um grande entrave social que impede o progresso da população brasileira, excluindo-a de seu pleno exercício de cidadania. Dessa maneira, verificaremos o andamento das atividades desenvolvidas no âmbito do Programa Fome Zero, descrevendo, discutindo, apresentando resultados e entendendo as contradições e tensões que são apresentadas, para, a partir daí, fazer uma reflexão crítica de forma objetiva para melhor esclarecimento da problemática da fome, uma questão antiga que sucumbe os mais diversos segmentos sociais.

### **O que esperar do Fome Zero?**

Anunciado no dia 16 de outubro de 2001, Dia Mundial da Alimentação, o Programa Fome Zero visa a combater a fome e a miséria no Brasil, partindo do princípio de que a pobreza não é meramente conjuntural, mas resultado de um modelo global de desenvolvimento que leva a uma crescente concentração de renda e ao aumento do desemprego.

Em verdade, não é possível combater a fome sem pensar na geração de empregos, no aumento da produção local de alimentos, na dinamização do comércio local e na criação de condições de cidadania para as famílias brasileiras, adotando um outro modelo de desenvolvimento que incorpore os pobres, ao invés de descartá-los.

Nesse sentido, a partir de 2002, as questões sociais da pobreza e da desigualdade adquirem um papel mais acentuado na agenda pública, seja por meio das políticas macroeconômicas, em torno de metodologias de diagnosticar e medir a pobreza e a desigualdade social ou no desenrolar dos programas de combate à pobreza - como o Programa Fome Zero e o Subprograma Bolsa Família, do Presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Elaborado a partir de um estudo realizado pelo Instituto Cidadania, uma ONG ligada ao

Partido dos Trabalhadores, o Programa Fome Zero tem como objetivos a ruptura definitiva do binômio “fome-pobreza” e propiciar políticas locais, urbanas e rurais que apóiam e divulgam iniciativas de prefeituras e de entidades da sociedade civil. Sua execução está a cargo do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), mas o conjunto de medidas proposto envolve a participação de todos os outros Ministérios e a coordenação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), considerado peça chave na construção participativa da Política Nacional de Segurança Alimentar.

Para cumprir o primeiro compromisso do Presidente Lula, que é a garantia de que as pessoas não morram de fome, o Programa Fome Zero é uma estratégia ambiciosa, impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia 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.

Por decisão do Presidente Lula, o Bolsa-Família unificou todos os benefícios sociais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) do Governo Federal em um único programa em 2003 (AIRES, 2007). Segundo os defensores do programa, a medida proporcionou mais agilidade na liberação do dinheiro a quem precisa, reduziu burocracias e criou mais facilidade no controle dos recursos, dando assim mais transparência ao programa. Como principais vantagens, temos a expansão do atendimento às famílias necessitadas, aumento no valor dos benefícios, maior volume de investimentos em relação ao passado, parceria entre Governo Federal, Estados e Municípios e mais eficiência e transparência nos gastos públicos por meio de políticas de transferência de renda coordenadas e gerenciadas.



Como Política Pública, o Bolsa Família, carro-chefe do Programa Fome Zero, objetiva transferir dinheiro a famílias com renda per capita mensal de até R\$ 100, com valores variáveis de no mínimo de R\$ 15 e no máximo de R\$ 95. As famílias com renda per capita mensal de até R\$ 50 recebem benefício básico de R\$ 50, mais um valor variável, R\$ 15, por filho de até 15 anos, gestantes e nutrizes, até o limite de R\$ 45. Famílias com renda de R\$ 51 a R\$ 100 recebem exclusivamente o benefício variável, levando em consideração a existência de filhos em idade escolar, gestante e nutrizes, limitado a três pessoas.

Partindo de uma grande causa nacional, a fome, o Programa Fome Zero combina políticas estruturais - voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza - com políticas específicas - que atendem diretamente as famílias no acesso ao alimento - e políticas locais - implantadas por governos estaduais, prefeituras e pela sociedade organizada e de acordo com as necessidades de cada região. No fundo, é uma tarefa complexa que exige uma grande mobilização dos governos federal, estaduais e municipais, além de um forte apoio da sociedade, já que eliminar de vez a fome é um grande desafio e significa muito mais do que doar alimentos.

Como era de se esperar, um programa desse porte não poderia ser uma unanimidade. As críticas vêm de todos os lados, mas não vêm sozinhas. Junto delas existe, na maioria das vezes, um sincero desejo de que tudo dê certo e de que, finalmente, se faça a mudança tão esperada. *“O Fome Zero é mais do que um projeto, é uma grande causa que precisa do apoio da sociedade para se concretizar”*, acredita Silvia Vignola (2006:05), do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC).

Em geral, os recursos destinados ao Fome Zero cresceram de R\$ 5,7 bilhões, no primeiro ano do atual governo, para R\$ 9,2 bilhões, em 2004. Mais de R\$ 12,2 bilhões investidos em 2005. A soma desses números informa que somente a União terá investido, a partir de 2003,

mais de R\$ 27 bilhões nessa estratégia, a qual é traçada, executada e impulsionada em parcerias com governos estaduais e municipais e 104 entidades de todo o País.

Os números evidenciam não apenas a contínua reafirmação do Fome Zero como prioridade da agenda do governo, mas a evolução acentuada dos investimentos. De 2003 para 2004, a soma das dotações orçamentárias cresceu 82%. Comparada a dotação de 2003 à de 2005, a evolução chega a 113%, não apenas em consequência do aumento das dotações de programas e ações desenvolvidos já no primeiro ano de governo, mas também por causa da criação e execução de novos programas e ações. Somando-se os investimentos do Programa Fome Zero, em 2003, foram liquidados 6,2 bilhões. Por sua vez, em 2004, os investimentos chegaram a 9,2 bilhões e, em 2005, foram liquidados cerca de 12,2 bilhões de reais, segundo a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), somando assim o expressivo valor de 27 bilhões de reais (AIRES, 2007).

Em contrapartida dos investimentos realizados, em agosto de 2005, é divulgada a informação de que o Fome Zero já havia chegado a 100% dos municípios brasileiros - 5.561 municípios - e, até dezembro de 2005, mais de oito milhões de famílias foram teoricamente atendidas com este programa. Segundo o Presidente, o Programa Bolsa Família está permitindo que a população mais pobre tenha acesso ao básico para sobreviver. Lula disse ainda que o Programa, além de permitir o acesso ao alimento, garante a frequência das crianças à escola e o acompanhamento médico de mães e gestantes (AIRES, 2007).

Em termos práticos, a escassez de recursos é outro grande problema. Em 2003, o orçamento do Ministério era de apenas R\$ 1,8 bilhões, quando, para atender a todas as famílias necessitadas, seria necessário multiplicar em 10 vezes este valor. Na opinião de Luciene Burlandy, da Universidade Federal Fluminense, a falta de recursos obriga que se faça rigoroso controle

dos recursos existentes para que eles cheguem aos beneficiários com rapidez e eficiência, sem se perder no meio da burocracia e da corrupção. Já para Silvia Vignola, a melhor solução para se evitar desperdício de verbas é a descentralização dos programas. Ela lembra ainda a necessidade de se observar o que já tem sido feito pelos municípios e por diversas entidades (VIGNOLA, 2006).

Se a falta e o uso inadequado dos recursos são problemas, a captação de outros recursos também vem gerando algumas críticas, principalmente no que se refere às doações em dinheiro ou alimentos para o governo. Chico Menezes, Diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE) e Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), criticando o “0800” criado para receber dinheiro da população e de empresas, acrescenta que é preciso ter políticas públicas consolidadas juntamente com a sociedade para acompanhar a aplicação dos recursos do Programa e garantir que ele atenda realmente sua proposta de erradicar a fome no país.

Outro grande entrave enfrentado é que as pessoas que realmente necessitam dos benefícios oferecidos pelos programas sociais são as que mais sofrem com a desinformação. Muitas delas nem mesmo sabem o que é o Fome Zero e não possuem a documentação básica para se cadastrarem nestes programas (RG e CPF). Um fator preocupante, já que o Fome Zero tem como meta atender prioritariamente aqueles que passam por um estado de fome extrema.

Devido aos inúmeros problemas enfrentados atualmente pelo Programa Fome Zero do Governo Lula, para muitos críticos, o Fome Zero representa um engano social ou apenas um jogo de marketing, uma grande fantasia social. Apesar do marketing envolvido (uma linguagem bastante utilizada para fazer-se visto pela sociedade) e das denúncias de irregularidades, alguns procedimentos têm sido adotados para sanar os diversos problemas. Após a inclusão das famílias no Programa Bolsa Família, toda a movimentação

no benefício financeiro (bloqueios, desbloqueios e cancelamentos) compõe o processo chamado gestão de benefícios. Assim, o cancelamento do benefício tem como conseqüência o desligamento da família do Programa, definitivamente.

Em termos operacionais, o gestor municipal deverá realizar o cancelamento total do benefício, dentre outras situações previstas na legislação, nos seguintes casos: comprovação de duplicidade cadastral; comprovação de falecimento de toda a família; comprovação de desligamento voluntário da família; decisão judicial; comprovação de cadastramento de renda *per capita* indevida; comprovação de superação das condições de pobreza fixada pelo Programa (renda per capita superior a R\$ 100,00). Vale frisar que o bloqueio do benefício impede o saque dos valores disponibilizados à família, sendo indicado nos casos em que o município também não tenha concluído a averiguação das situações que podem levar ao cancelamento do benefício (AIRES, 2007).

Esse é um forte apelo para que o Fome Zero funcione de verdade, principalmente nas periferias miseráveis de grandes cidades, onde devem ser fortalecidos e não interrompidos programas sociais já em execução. Serão bem vindos aí a cooperação de ONGs, entidades sindicais, associações de moradores e o forte apoio da estrutura escolar, com a rede de educação ministrando ensino e servindo de referência para a complementação de renda das famílias.

## Conclusões

### **“Miséria e Democracia são incompatíveis” (SOUZA, 2003)**

Por tudo que foi discutido, o Programa Fome Zero contextualiza a questão da fome no Brasil, aponta alguns dos maiores entraves e, também, algumas direções a seguir para a solução do problema. Sabidamente, o problema da fome é estrutural e requer profundas mudanças para que se possa equacionar essa

angustiante questão. Nesse sentido, o Programa Fome Zero é interministerial e, portanto, precisa da atuação de todos os segmentos sociais acompanhando, traduzindo iniciativas e políticas, dimensionando ganhos e perdas e, principalmente, refletindo sobre cada passo dado.

Se a justiça regula as relações interpessoais, toda ela tem um sentido social e seu emprego tem a ver com a designação de distribuição mais equitativa das riquezas e das oportunidades dentro da sociedade, com a justa remuneração do trabalho e com a redistribuição de renda. Não haverá retomada de um verdadeiro desenvolvimento econômico sem a melhor distribuição de renda. O objetivo de melhor distribuição da renda nacional é, dessa forma, além de um interesse social, indispensável como parte dos fatores do crescimento econômico sustentado.

Enfim, ainda que se tenha uma política econômica mais abrangente com relação aos interesses nacionais e políticas sociais mais competentes, que produzam resultados significativos, deve haver também uma renovação política, cultural e ética da sociedade brasileira. Enfrentar a histórica desigualdade social, que marca e define o Brasil, depende da conjugação de crescimento econômico com distribuição de renda,

uma vez que esta dívida social acumula-se ao longo de todo o processo histórico, e a batalha está apenas começando. Por tudo isso, é preciso mais ação e menos aparência. Em essência, é preciso gerar e distribuir rendas tendo em mente a busca da igualdade e da justiça social plena, sem jamais esquecer, é claro, que, de imediato (“no aqui e no agora”), segundo o mapa do fim da fome, feito pela Fundação Getúlio Vargas, existem no território brasileiro milhões de pessoas em estado de fome total.

Como perspectiva positiva, por fim, cabe frisar uma vez mais que o Bolsa Família do Governo Lula atinge hoje 11,4 milhões de famílias, num total de 40 milhões de pessoas, com um volume de recursos de R\$ 9,9 bilhões, lembrando que, juntos, os programas sociais do governo atendem 64 milhões de pessoas, ou 34 % da população, com gastos totais de R\$ 23,2 bilhões. Nessa direção, cabe destacar que o ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, apresentou ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva um projeto de reestruturação do Ministério, criando uma secretaria para elaborar políticas que serão a “porta de saída” dos beneficiados com os programas como o Bolsa Família (ANANIAS, 2007).

## Referências

- ADAS, Melhem. **A fome: Crise ou escândalo**. São Paulo: Moderna, 1988. p. 19-34.
- AIRES, Cecília. Bolsa-Família terá R\$ 27,3 bilhões. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, p.12, 21 de fev. 2007.
- ALMEIDA, José Américo de. **A Bagaceira**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1928.
- ANANIAS, Patrus. Ministro quer secretaria para ajudar saída do Bolsa-Família. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, p.07, 02 set. 2007.
- ANDRADE, Manuel Correia. **A Geografia e a Questão Social**. Recife: EDUFAL, 1997.
- ARANHA, Maria L. de A e MARTINS, Maria H. P. **Introdução à filosofia**. São Paulo: Moderna, 2003.
- CASTRO, Josué de. **Fome: um tema proibido**. Petrópolis: Vozes, 1983. 154 p.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. Rio de Janeiro: Antares, 1980. 361 p.
- CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome**. São Paulo: Brasiliense, 1965.
- DAMIANI, Amélia Luisa. **População e Geografia**. 4 ed. São Paulo: Contexto, 1998.p. 11-29.



- DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.125p.
- FICO, Carlos. **Ibase** – Usina de idéias e Cidadania. Rio de Janeiro: Garamound, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais** – a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995. 213p.
- GRZYBOWSKI, Candido. Fome: Uma questão de cidadania. **Jornal da Cidadania /Terra Cidadã**, Rio de Janeiro, nov. 1996. p. 6-7.
- HOFFMANN, Rodolfo. “Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil”. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9,n. 24, 1995.
- LANDIM, Leilah. Entrevista. **Proposta**, Rio de Janeiro, N. 81, p. 27-34.
- MORELLI, Mauro. Opção pela Cidadania. **Democracia Viva**. Rio de Janeiro, Moderna: IBASE, N.º 5, mar. 1999. p. 49-65.
- NOVAES, Washington. Chegou a hora dos pobres? **O Popular**. Goiânia, 15 set 2005. p. 10.
- ONU. **Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU**. Bruxelas, 2005. 31p.
- SILVA, José Graziano. **Evolução da pobreza no Brasil – 1995/99**. Campinas: Instituto de Economia, Texto para Discussão n. 104, nov. 2001.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir para viver**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 515p.
- SANTOS, Milton. Grandes empresas dominam política. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 08 jan. 2001. p. A8.
- SOUZA, Herbert de. Combate à miséria é prioridade. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 05 set. 1993. p. 01-15.
- VANDERBORGHT, Yannick. Bolsa para todos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 03 set. 2006. p. 14.
- VIGNOLA, Silvia. Projeto Fome Zero. **Cidadania**. Brasília: IDEC. 15 agosto 2006. p.5.