

## Fome Zero no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional: dilemas políticos

Fome Zero in the context of Food Security: policy dilemmas

Fome Zero en el contexto de Seguridad Alimentaria y Nutricional: dilemas políticos.

Fome Zero dans le contexte de la sécurité alimentaire: les dilemmes politiques

*Elza Maria Franco Braga\**  
*Antonio George Lopes Paulino\*\**

**Resumo:** Apresentamos aqui uma reflexão sobre a estratégia Fome Zero, elaborada pelo governo Lula, que constitui um conjunto de políticas públicas direcionadas às populações que vivem abaixo da linha da pobreza. Analisamos de forma não conclusiva, os dilemas políticos que se configuram em torno da referida estratégia, considerando possibilidades e limites que emergem em torno da proposta de promover ações distributivas e inclusivas. Nesta perspectiva, assinalamos elementos para a construção crítica de um objeto de estudo cujos contornos manifestam-se entre ações de caráter assistencial, mas também em proposições estruturantes que demandam um esforço reflexivo sobre os componentes socioculturais e políticos da Segurança Alimentar e Nutricional no contexto brasileiro.

**Palavras-chave:** fome, seguridade alimentar, políticas públicas.

**Abstract:** The underlying idea of this paper is a reflection on the "Fome Zero" Strategy, created by the Lula's government that constitutes a set of public policies regarding the people living below the poverty line. Analyzing in a non-conclusive way the policy dilemmas that are configured around the mentioned strategy, considering possibilities and limitations that emerge around the idea of promoting distributives and inclusive actions. In this perspective, evidence is highlighted towards a critical construction of an object of study whose contours are manifested between assistentialist actions and also in structuring proposals that requires a reflexive effort on a social, cultural and political components of the Food and Nutrition Security in the Brazilian context.

**Keywords:** hunger, food and nutrition security, public polititcs.

\* Doutora em Sociologia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), com pós-doutorado em Sociologia pela Universidad Autónoma de Barcelona, é atualmente membro do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e de Avaliação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: pomelza@ufc.br.

\*\* Mestre e doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) é atualmente professor adjunto do departamento de Ciências Sociais e membro do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da mesma universidade. E-mail: antoniogeorge\_lopespaulino@yahoo.com.br.

## Introdução

Neste artigo apresentamos a sistematização de reflexões que, dada a sua complexidade e abrangência, não são portadoras de uma perspectiva conclusiva. Ao contrário, as ideias e argumentos aqui contidos colocam-se numa situação processual, tendo, portanto, limitações do ponto de vista analítico, por se tratar de um objeto de estudo cuja emergência está em pleno curso, carecendo, ainda, de maior substancialidade reflexiva e empírica.

O Fome Zero (FZ), como um conjunto de políticas públicas dirigidas para os segmentos que vivem abaixo da linha de pobreza, será aqui tomado como objeto de uma leitura preliminar, que estará mais atenta às suas características conceituais e aos princípios que o constituem como política social de enfrentamento da pobreza.

Nessa direção, o presente trabalho evoca uma pluralidade de categorias relacionadas a determinantes estruturais no contexto socioeconômico brasileiro, convergindo a um eixo comum e transversal que abrange, ao mesmo tempo, causas e efeitos do fenômeno da fome e da insegurança alimentar. Vislumbra-se, assim, a complexidade do ciclo da pobreza que se forma e se reproduz em simbiose com o ciclo da dominação socioeconômica e política que se mantém vivo nos diferentes contextos regionais do País.

Entendemos, assim, que a temática da fome abre um leque de possibilidades de análise no campo das ciências humanas para se pensar sobre os significados das relações sociais que consubstanciam processos inseridos na lógica perversa do capitalismo, agravada na era da globalização, e que se expressa em diferentes formas no cotidiano: na violência material e simbólica, na descrença na política, nas incertezas frente ao mundo do trabalho, na concentração de renda e riqueza, dentre inúmeras manifestações do “flagelo neoliberal” (Bourdieu, 1998, p. 07).

Com o propósito de contribuir para o alargamento desse debate que tanto interessa

ao ambiente das ciências humanas quanto aos sujeitos que ocupam os diferentes espaços da sociedade civil, estruturamos nossa análise sobre o FZ neste artigo contemplando os seguintes eixos de reflexão: o início da discussão – a gênese de uma política pública de combate à fome; a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como vertente transversal no FZ; histórico e estrutura do FZ; e dilemas e perspectivas do FZ, compreendidos a partir do confronto entre sua estrutura conceitual e sua realidade operacional em curso. Articulando estes enfoques complementares, buscamos manter presente uma questão central: quais os limites e as possibilidades de avanço rumo à democratização das políticas sociais no Brasil, tendo-se como referência o FZ?

---

## O início da discussão

---

Realizar uma reflexão sobre o Fome Zero – FZ, mesmo que modesta, significa uma ousadia por buscar apropriar-se de uma história que está sendo tecida e sobre a qual as referências empíricas ainda são fugazes e movediças. Entretanto, as inúmeras controvérsias sobre o FZ e as polarizações reducionistas nos instigaram a enveredar por este campo temático.

O FZ, criado no governo do presidente Lula em janeiro de 2003, está inserido nos princípios da SAN. É, portanto, a primeira vez que um governo estrutura uma política pública que reconhece a necessidade de contemplar de forma sistêmica três eixos de ação: as políticas emergenciais, consideradas aquelas ações imediatas para possibilitar às famílias a autossustentação – seriam, portanto, a “porta de entrada”; as políticas estruturais, voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza, que atuariam na perspectiva de gerar sustentabilidade (geração de trabalho e renda, Reforma Agrária e outras); as políticas locais, a serem implantadas pelos governos estaduais e municipais e/ou pela própria sociedade civil na

perspectiva da intersetorialidade e definidas a partir das necessidades de cada região. No conjunto, são 25 políticas integradas por mais de 40 programas destinados a melhorar a qualidade, a quantidade e a regularidade necessária da alimentação às famílias beneficiárias.

A preocupação com a fome concretizada no FZ busca resgatar uma cadeia de significantes na tentativa de promover a inclusão social. O governo federal, com forte base democrático-popular, empossado em janeiro de 2003, incorpora experiências e aprendizados sedimentados através das campanhas eleitorais anteriores, mas também, advindas da própria dinâmica da sociedade com seus experimentos inovadores.

A fome, compreendida como questão sociopolítica vem sendo historicamente objeto de preocupação e, no ano de 1993, se expressa formalmente quando da elaboração do documento “Política de Segurança Alimentar”, pelo Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>1</sup>. A referida proposta, entregue ao então presidente Itamar Franco, consubstanciava referências demarcando a fome como a expressão máxima da injustiça social, como um estado de vulnerabilidade política e, também, chamava a atenção da responsabilidade do governo e da sociedade para o seu enfrentamento e superação. Frente a essa situação, uma série de recomendações apresentadas se orientava na perspectiva do desencadeamento de ações solidárias, em que as famílias pobres e vulneráveis ao quadro de fome e de desnutrição não fossem somente objeto de proteção, mas também sujeitos de direitos e deveres diante do Estado e da sociedade (Braga, 1996). A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA – e a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, também chamada Campanha do Betinho<sup>2</sup>, na década de 1990, constituem exemplos da construção deste percurso.

Na atual conjuntura, o governo Lula abraça o grande desafio de superar a fome no País. O FZ passa a encarnar este compromisso traçando, para tanto, uma gama de estratégias

geradora de possibilidades. Trata-se, portanto, de uma política de governo, que se propõe a abrigar ações e programas de combate à pobreza e que conclama a sociedade civil a integrar-se neste mutirão cujos desafios extrapolam a esfera do próprio governo.

A arqueologia do FZ, ao anunciar a construção de um novo paradigma de políticas públicas, focando aqueles cuja renda familiar *per capita* esteja abaixo de ½ salário mínimo, desnuda um duplo desafio. Isto pressupõe uma nova institucionalidade estatal, cuja lógica articuladora das políticas seja capaz de impactar o quadro de pobreza existente, incorporando ao mesmo tempo as mediações organizativas da sociedade, tornando-as cúmplices de uma nova rede de defesa coletiva da cidadania, fazendo do público-alvo não uma clientela submetida a favores e benesses de um estado provedor, mas que lhe sejam dadas oportunidades e meios necessários para galgar direitos e instituir uma “cidadania ativa”. Neste sentido, ressaltamos aqui a importância de um grande eixo articulador para a construção desse novo paradigma, que se encontra subjacente aos princípios e ações que orientam o campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), como descreveremos a seguir.

#### *Segurança Alimentar e Nutricional: vertente transversal de constituição do FZ*

A temática da SAN constitui-se como um objeto de determinação complexa, por não se tratar de um fenômeno de ordem específica e pontual, mas que se produz no âmbito de uma ordem estrutural e totalizadora. Quando se discute a questão do direito humano à alimentação, outra questão, de caráter mais amplo, configura-se: qual é o modelo de desenvolvimento socioeconômico que contextualiza a produção e a distribuição de alimentos em um determinado espaço social?

Esta questão é colocada no sentido de elucidar os efeitos da lógica excludente reproduzida através do modelo desenvolvimentista, que traz em seu arcabouço conceitual e prático, a ideia liberalista de que

o crescimento econômico, centrado no capital privado, é capaz de gerar oportunidades e promover a distribuição da riqueza social como uma suposta consequência natural da expansão dos mercados.

O viés economicista enfatizado pelo modelo desenvolvimentista negligenciou o peso de fatores não econômicos, tais como a cidadania, a inclusão, os direitos políticos, as questões de gênero e etnia, dentre outros que não foram considerados como objetos de políticas públicas. No caso do Brasil, essa lógica excludente configura um quadro lamentável e vergonhoso, em que cerca de 28% da população total do País não dispõem de renda suficiente para ter acesso a alimentos na quantidade necessária<sup>3</sup>. Acrescenta-se ainda, que este fenômeno ocorre com maior frequência nas áreas rurais e atinge de forma mais impactante as famílias chefiadas por mulheres, bem como os núcleos familiares cujos chefes são de cor parda ou preta, os povos indígenas e comunidades quilombolas.

Observa-se que “o campo da SAN no país expressa as características mais gerais da nossa sociedade” (CONSEA, 2004, p. 10). Portanto, esta reflexão proporciona, por um lado, pensar a realidade brasileira a partir de suas principais contradições socioeconômicas e, por outro lado, mobiliza também um processo de compreensão em que as perspectivas do desenvolvimento local e da SAN são vistas como campos de ação em que se operam objetivos convergentes.

Nessa direção, é importante atentar para as ações de estímulo ao desenvolvimento local e regional no sentido de mapear e analisar experiências que se constroem em torno de relações horizontais sistemáticas e sinérgicas, através de práticas de cooperação, reciprocidade e trabalho coletivo (Dowbor & Kilsztajn, 2001; Singer 2000). No caso da disseminação de políticas de SAN, vislumbram-se diferentes possibilidades de focalizar ações para além da assistência, no que concerne a criar e fortalecer redes de produção e distribuição de alimentos, envolvendo pequenos e médios agricultores, o comércio varejista de

pequeno porte, produtores urbanos e consumidores (CONSEA, 2004).<sup>4</sup>

Compreendemos assim, que as políticas de SAN representam um importante vetor de articulação para o desenvolvimento territorial, sinalizando para a construção de espaços de resistência solidária face aos processos excludentes que se proliferam no contexto da lógica competitiva dos mercados globais, agravados em decorrência da extrema desigualdade que determina as relações econômicas e sociais em nossa sociedade.

Considerando-se a multiplicidade de elementos e fatores que constituem o campo da SAN na perspectiva do desenvolvimento endógeno localizado, vislumbram-se, então, inúmeros desafios a serem enfrentados no que tange à construção da intersectorialidade de princípios e práticas relacionados a essas esferas de ação.

Assim, o FZ em sua concepção estruturante, ao passo em que propõe construir soluções coletivas para o enfrentamento dos problemas nutricionais e da insegurança alimentar, intenciona também abrir espaços para o debate sobre: o espaço local, que é o chão onde as pessoas vivem, tecem suas redes de sociabilidade e aplicam seus saberes; as desigualdades regionais existentes no País; os direitos humanos, a cidadania e a inclusão social; a Reforma Agrária, a agricultura familiar, o agro-extratativismo e a agricultura urbana; o sistema agroalimentar, o mercado internacional, a questão dos transgênicos e a autossuficiência e soberania alimentar; a conservação ambiental, os recursos naturais – especialmente a água – e o desenvolvimento sustentável; as relações de gêneros e etnias; a educação, a saúde e a cultura alimentar; ações estruturantes, ações emergenciais, solidariedade e participação social, dentre outras temáticas afins.

Em síntese, a lógica da intersectorialidade no que diz respeito a SAN e ao desenvolvimento local articula diferentes segmentos e áreas de ação: saúde, educação, trabalho, cultura, política, meio ambiente etc.

Retomando, enfim, a questão anunciada no título desta seção, ressaltamos que o FZ, à medida que preconiza ações focadas no desenvolvimento local, constitui-se como eixo

estruturador de uma reflexão complexa e integradora de temas distintos e complementares, assim como representa também uma vertente de articulação de políticas públicas intersetoriais, concebidas a partir de princípios que se fundamentam na lógica da inclusão cidadã e solidária, da participação e do empoderamento social.

---

## Histórico e desenho do Fome Zero

---

A gênese e a trajetória do Fome Zero, focadas desde os movimentos que o antecederam até a sua configuração atual, têm revelado uma compreensão categórica de que a questão da fome e a sua publicização devem ser abordadas como produção social. Nesse contexto, a desnaturalização do fenômeno da fome passa a demandar ações políticas específicas e complexas, nas quais o estado e a sociedade civil organizam – por meio de pactos e expressões conflituosas – novos nichos onde o cotidiano da política se redefine, desenhando ações que envolvem uma pluralidade de sujeitos produtores de campos simbólicos.

Sintetizando o processo de concepção do FZ, vale mencionar dois momentos da história recente que fincaram elementos no sentido de reconhecer a fome como questão social e, ao mesmo tempo, demarcar caminhos na direção de sua superação. Referimos aqui ao documento elaborado pelo Governo Paralelo do PT, no ano de 1993, e ao movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Estas referências são importantes, pois constituíram tentativas de recolocar o problema da fome na agenda política, retomando questões amplamente discutidas por Josué de Castro, que se notabilizou pela sua obra *Geografia da Fome*, escrita na década de quarenta do século passado (Castro, 2001).

A Ação da Cidadania – com seus milhares de comitês envolvendo segmentos da sociedade civil – colocava, naquele momento de

efervescência, a urgência de uma política pública na qual as famílias miseráveis e famintas não fossem somente objeto de assistência, mas também, sujeitos de direitos e deveres diante do estado e da sociedade (Braga, 1996). No bojo dessa discussão, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA – é criado, vinculado diretamente à Presidência da República. A questão da segurança alimentar é oficialmente incluída em pauta no Brasil, sob influências que também partiram das discussões colocadas por ocasião da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada no ano de 1996, em Roma, pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO.

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em julho de 1994 em Brasília, expressou a mobilização da sociedade civil e, ao mesmo tempo, a busca de instituir um debate com os governos na perspectiva de superar a fome, caracterizada como uma dívida social secular, que produziu 32 milhões de pessoas indigentes. Neste contexto, abre-se um leque de possibilidades para compreender os valores e as redes de sociabilidade mobilizadoras do trabalho voluntário. Também se engendram novos profissionais da solidariedade, sinalizando a emergência de contornos organizativos que expressam novas formas de luta contra a exclusão e instituem ações inovadoras de regulação social, na perspectiva de assegurar a dignidade humana (Novais, 1997).

Com o avanço da política neoliberal no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a preocupação de tratar a fome na perspectiva da segurança alimentar é negligenciada. O desmonte do CONSEA e a criação do Programa Comunidade Solidária, inspirado no programa mexicano PRONASOL, desmobiliza a Ação da Cidadania como movimento nacional. As ações e políticas fragmentadas ignoram as mediações organizativas existentes na sociedade civil, enfraquecendo a construção de uma democracia dialógica (Giddens, 1994), que daria sustentação à emergência de uma cultura política alicerçada nos direitos sociais (Gohn, 2008).

O movimento da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, de 1993, e o Fome Zero, de 2003, são iniciativas inseridas em conjunturas históricas que demarcam diferenciações e convergências. Assim, é fundamental perceber que colocar a fome na agenda política institui, a um só tempo, um arco de possibilidades geradoras de sociabilidades na esfera da sociedade civil e do estado.

O FZ é anunciado antes mesmo de o presidente Lula tomar posse, em novembro de 2002, sob a égide da “esperança vencendo o medo”, anunciando um tempo político em que a questão social aproxima-se mais da centralidade. A proposta elaborada pelo Instituto da Cidadania passa a ser trabalhada como uma política de governo, contemplando um conjunto de programas e ações, nos interstícios da transição.

O lançamento oficial do FZ gerou um fato político, transformou-se em notícias veiculadas pela mídia nacional e internacional, impactando positivamente as instituições internacionais e multilaterais envolvidas com as questões da fome e da justiça social. O trabalho realizado pela mídia<sup>5</sup>, logo no início do governo, gerou no plano simbólico uma expectativa coletiva impulsionando uma ampla adesão às propostas do FZ, considerado como uma peça fundante para galgar a redenção nacional de uma dívida histórica incompatível com os ares da propalada modernidade.

Na composição estruturante do FZ é possível vislumbrar a emergência de um novo paradigma de políticas públicas, o qual se projeta no sentido de produzir impactos sobre o quadro de pobreza e miséria que contextualiza a fome e a insegurança alimentar, pressupondo, também, o desenho de uma nova institucionalidade estatal em que as instâncias organizativas da sociedade civil sejam interlocutoras ativas junto ao poder público na definição de prioridades e ações direcionadas para a inclusão social.

A concepção do FZ com seus diferentes programas de transferência de renda e de caráter estruturante anuncia a participação da sociedade civil como ponto central. O

estímulo ao trabalho solidário acena com ondas e patamares de inserções permanentes ou eventuais, todas ancoradas sob o signo da responsabilidade social diante da questão da fome. Nessa direção, a Rede de Mobilização Social e Educação Cidadã (TALHER) estrutura-se nos diferentes níveis da federação e busca atribuir uma capilaridade organizativa como vertente necessária de acompanhamento e controle social.

A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) foi um momento importante para institucionalizar e, ao mesmo tempo, estabelecer os contornos necessários à operacionalização do FZ, o qual, ao ser concebido sob as premissas da SAN, sinaliza a necessidade de tratar a superação da fome numa perspectiva sustentável. No propósito de enfrentar o desafio da inclusão social, foi criada uma matriz sistêmica de ações desencadeadoras de um conjunto de projetos estruturados em três grandes vertentes: as políticas estruturais, as específicas e as locais.

Paradoxalmente, o Cartão Alimentação, como ação emergencial, figurou como o carro-chefe do FZ, sob o argumento de constituir a “porta de entrada” para identificar as famílias mais vulneráveis ao fenômeno da fome. Entretanto, a lentidão no processo de incorporação das famílias cadastradas e as dificuldades de articulação com os outros benefícios nas áreas de saúde, educação e assistência, como também com as suas ações estruturantes, são fatores que, ao serem apropriados pela mídia e por setores da sociedade civil, colocavam em xeque a efetividade do FZ diante dos objetivos preconizados.

No final de 2003, o governo Lula busca superar a crise instaurada e anuncia, juntamente com a exoneração do então ministro José Graziano da Silva, uma reforma ministerial em que o MESA se funde com o Ministério da Assistência Social, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Acena-se, então, para um novo momento político, quando os vários benefícios já criados no governo anterior –

Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás – são unificados ao Cartão Alimentação, dando origem ao Programa Bolsa Família<sup>6</sup>.

A superação da dispersão foi considerada positiva pelo governo face às dificuldades operacionais e, ao mesmo tempo, acreditou-se que favoreceria o exercício do controle público, minimizando a ocorrência de fraudes. A referida fusão de benefícios apropriou-se de uma base de dados elaborada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, denominada Cadastro Único. Ela foi considerada como um elemento facilitador, não obstante as inúmeras dificuldades operacionais recorrentes e cujas inconsistências políticas e técnicas foram tratadas processualmente no decorrer da implantação.

Apesar de alguns avanços políticos que o FZ vem alcançando, percebem-se determinados entraves de natureza política e operacional que estão vinculados, de um lado, à cultura política existente, impondo limitações, demandando novos contornos institucionais e, ao mesmo tempo, uma pedagogia que favoreça o estabelecimento de vínculos com os excluídos, na perspectiva de fortalecê-los, transformando-os em sujeitos sociais. Nessa direção, o resgate da autoestima é um elemento fundante no que concerne à motivação subjetiva e coletiva necessária para a construção da cidadania. Diante dessas questões, desnuda-se a necessidade de focalizar o empoderamento como um veio fecundo de alargamento do espaço público, em que as políticas sociais sejam concebidas e operacionalizadas de forma participativa, afirmando os princípios democráticos.

Associada a essa discussão, visualiza-se a problemática da macroestrutura que, sintonizada à agenda neoliberal, delinea um modelo de desenvolvimento que se contradiz com a centralidade discursiva estabelecida em relação à questão social. Trata-se, portanto, de um eixo contraditório que a análise do Fome Zero desvenda no sentido de elucidar a complexidade do cenário atual, em que o embate político, contando com o envolvimento de diferentes segmentos da sociedade civil, produz experiências inovadoras<sup>7</sup> no que

concerne à afirmação dos direitos e à inclusão social e constituem contrapontos no sentido de imprimir uma outra lógica ao desenvolvimento socioeconômico.

Nesse contexto, são recorrentes as afirmações simplistas que reduzem o escopo do FZ a uma dimensão puramente assistencialista, desconsiderando a complexidade que se encarna na redefinição de paradigmas e torna imbricadas as vertentes de transferência de renda e as ações estruturantes. A consciência desse ambiente complexo impõe o reconhecimento do FZ como construção histórica, cuja temporalidade extravasa os limites da governabilidade imediata, impondo compromissos sociais em que a Segurança Alimentar e Nutricional passe a configurar-se efetivamente como política de estado. Nessa direção, o CONSEA logrou discutir e elaborar a proposta da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional, que foi aprovada pelo presidente Lula em setembro de 2006. O maior desafio que se coloca, portanto, é estender a apropriação desse debate para o conjunto da sociedade e regulamentar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a fim de implementar a Política de SAN fazendo fluir a sua dimensão intersetorial.

---

## Dilemas e perspectivas da Estratégia Fome Zero

---

No estágio atual do FZ cabe sublinhar algumas indagações, abrindo um campo de possibilidades reflexivas, sem que o objetivo seja a obtenção de respostas conclusivas: como Lula e seus principais assessores analisam o processo de enfrentamento da questão da fome no decorrer de sua gestão, cujo segundo mandato consecutivo termina neste ano de 2010? Qual o êxito já logrado no que tange a resolver a questão da fome, um problema secular agravado nas últimas décadas com o processo da internacionalização do capital?

Será que o FZ é um produto publicitário transfigurado em capital simbólico para ser absorvido pelo imaginário popular e, assim, galgar legitimidade? Seria também uma ten-

tativa de incorporar amplos setores sociais num patamar mínimo de organização, potencializando a sua inserção como cidadãos de direitos? Como o cartão Bolsa Família é apreendido pelos “beneficiários”: como dádiva ou como direito desencadeador de outros direitos, deveres e responsabilidades?

Muitas outras problematizações poderiam ser arroladas no que diz respeito à concepção, às estratégias e às possibilidades geradoras de impacto social no âmbito do FZ. Estas são apenas algumas questões para orientar a ampliação do debate tanto no espaço acadêmico, como também no âmbito das organizações sociais.

Em relação ao contexto regional do FZ, ressaltamos que a temática da fome e os programas voltados para o semiárido nordestino, carregam complexidades e contradições presentes na memória histórica da região, em particular, e que adquirem maior visibilidade quando políticas governamentais convergem para as famílias pobres submetidas às situações de fome e desnutrição e vulneráveis à submissão política; condição suscetível de limitar o alcance do FZ à vertente do assistencialismo, deixando escapar mudanças de caráter estrutural.

Considerando este cenário, bem como as questões levantadas anteriormente, perceberemos que o propósito de acabar com a miséria e a fome impõe como principal desafio, a redefinição do paradigma das políticas públicas. Para tanto, a dinâmica prevista no FZ sinaliza limites e possibilidades diante da recomposição do tecido social, cuja complexidade impõe efetividade na articulação de instâncias de mediações representativas existentes e de novas, que, atuando no campo popular e democrático, instituam o alargamento da esfera pública. Deste modo, pressupõe-se que o poder institucionalizado/hegemônico não manipule o anúncio da cidadania e dos direitos como mais uma manobra política dissimulada.

A afirmação do direito e da cidadania em contraposição à ideia de mero benefício e à submissão será estabelecida na medida em que proposições, atitudes, práticas e inte-

resses assegurem a construção de identidades coletivas, formadoras de sujeitos sociais. Tudo isto está imerso numa complexa trama de desigualdades, conflitos e contradições inerentes à dinâmica da esfera governamental e da sociedade civil, desenhando e redesenhando arenas públicas de representação, negociação e interlocução (Oliveira & Paoli, 1999). Assim, abrem-se divisores de água entre as práticas configuradas, por um lado, enquanto concessão e favor, ou, por outro lado, como cidadania movida por uma cultura política do embate, do conflito e do consenso diante da construção de direitos e da afirmação da dignidade humana.

A fome e a sua superação envolvem um corolário de determinações. Neste sentido, é fundamental ampliar a visão de mundo que subjaz à concepção e à condução das políticas públicas, incorporando o plano intersubjetivo nas mudanças preconizadas pelo FZ, para além do mero acesso ao consumo. Assim, é fundamental a reconversão da cultura política dos setores hegemônicos e dos pobres e excluídos. Para tanto, está subjacente, embora nem sempre explicitada, uma disputa em torno de um modelo de democracia e de sociedade.

Nesse contexto, o FZ é portador de expressivas possibilidades no que tange à compreensão de que o combate à fome pressupõe um conjunto de políticas sociais que, articuladas intersetorialmente, proporcionem a formação de um eixo estrutural de ações, visando à redução das desigualdades sociais historicamente reproduzidas sob a lógica perversa do capital. Todavia, também são notadamente significativos os desafios que estão postos quanto às possibilidades de avanço do FZ rumo à inversão paradigmática na forma de conduzir as políticas públicas governamentais.

Dentre esses desafios, destacamos: a limitação dos recursos no que tange à operacionalização de ações estruturantes em médio e longo prazo; o imperativo ético de fazer o Programa Bolsa Família chegar aos efetivamente mais excluídos (comunidades indígenas, quilombolas, acampados rurais e

famílias indigentes ou situadas abaixo da chamada linha de pobreza); a promoção e a efetivação da intersectorialidade no âmbito do FZ, muito comprometida em face, sobretudo, da inexistência, na quase totalidade dos municípios, de instâncias de coordenação e de controle social envolvendo o poder público e a sociedade civil; os entraves para assegurar a transparência das ações e decisões; o relativo descompasso entre as responsabilidades dos diferentes entes federados, nas esferas nacional, estadual e municipal; as limitações relativas às estratégias participativas; os problemas de representação no que tange

às correlações de forças políticas nos conselhos locais; a reprodução de práticas clientelistas e de elementos de uma cultura política assistencial-paternalista; a fragilidade na implementação de ações a partir de diagnósticos territorializados; e dificuldades na operacionalização de uma matriz sistêmica capaz de dar concretude às articulações necessárias entre os programas de transferência de renda e os de caráter estruturante, conforme anuncia o FZ, de modo a assegurar efetividade à propalada sustentabilidade diante da superação da fome e da miséria, possibilitando o pleno exercício da cidadania.

### Referências bibliográficas

- COHN, Amélia & FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *O programa bolsa família e a questão social no Brasil*, 2004. Mimeo.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BRAGA, Elza M. F. *La acción de la ciudadanía en Brasil: un nuevo diseño de practicas organizativas en los años 90*. Estudios Latinoamericanos. Año III, enero/junio. México: UNAM, 1996.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome – O dilema brasileiro: pão ou aço*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.
- CONSEA. *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, 2004.
- DOWBOR, L. & KILSZTAJN, S (orgs.) *Economia social no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001.
- GIDDENS, Anthony. *Admirável mundo novo: o novo contexto da política*. In Caderno CRH, Nº 21, julho-dezembro. Salvador: CED/UFBA, 1994.
- GOHN, Maria da Glória (org.). *Movimentos Sociais no Início do Século XXI*. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes, 2008.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001. (Versão 3, Mimeo).
- MESA – MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME. *Manual do Mutirão: Fome Zero – O Brasil que come ajudando ao Brasil que tem fome*. Brasília: MESA, 2003a. (Cartilha).
- \_\_\_\_\_. *Fome Zero: capacitação de agentes multiplicadores*. Brasília: MESA, 2003b. (Cartilha).
- NOVAIS, Regina Reys. *Contra o medo e a indiferença: os novos sentidos da solidariedade*. Democracia Viva, Nº 1. Rio de Janeiro: IBASE, 1997.
- OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia (orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SINGER, Paul. *Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas*. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2000.
- TALHER NACIONAL- EQUIPE DE EDUCAÇÃO CIDADÃ. *Mobilização social: caminhos de transformação*. Goiás: Universidade Católica de Goiás, 2004.

**Resumen:** Presentamos aquí una reflexión sobre la Estrategia “Hambre Cero”, elaborada por el gobierno de Lula y que constituye un conjunto de políticas públicas dirigidas a las personas que viven por debajo de la línea de la pobreza. El análisis se presenta de forma no conclusiva los dilemas que se configuran en torno a dicha estrategia, teniendo en cuenta las posibilidades y limitaciones que surgen en torno a la idea de que poseen acciones distributivas e incluyentes. En esta perspectiva señalamos datos hacia la construcción de un objeto de estudio, cuyos contornos se manifiestan entre las acciones de carácter asistencial, más también en la estructuración de propuestas que requieren un esfuerzo de reflexión sobre los componentes sociales, culturales y políticos de la seguridad alimentaria y nutricional en el contexto brasileño.

**Palabras claves:** hambre, seguridad alimentaria, políticas públicas.

**Résumé :** Nous présentons ici une réflexion sur la stratégie de «Faim zéro», préparé par le gouvernement de Lula. C’est un ensemble de politiques publiques destinés à des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Analysées dans des non-concluantes dilemmes politiques qui gravitent autour de la stratégie susmentionnée, compte tenu des possibilités et limitations qui apparaissent autour de l’idée de détenir des actions et de distribution inclusive. En conséquence, la preuve a souligné le caractère critique de construire un objet d’étude dont les contours se manifestent entre les actions de soins, mais également dans la structuration des propositions qui nécessitent un effort de réflexion sur les composantes culturelles et politiques dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le contexte brésilien.

**Mots clefs:** la faim, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, les politiques publiques

### Notas

- 1 Diante da derrota do presidente Lula, por ocasião das eleições presidenciais de 1989, parte de sua equipe de assessores decidiu continuar aprofundando algumas propostas da campanha e, dentre elas, a fome foi uma das temáticas. Tal equipe denominou-se de governo paralelo do PT.
- 2 Herbert de Souza, diretor do IBASE, foi o principal protagonista da Ação da Cidadania que, através de milhares de comitês, deu capilaridade a este movimento.
- 3 Este índice é tomado como referência no FZ. Foi utilizado neste caso, o conceito de linha de pobreza extrema, adotado pelo Banco Mundial. Nesta categoria classificam-se as famílias que sobrevivem com o equivalente a 1,08 dólares *per capita*/dia. Com base em tal conceito, estima-se em 44 milhões o número de pessoas em situação de vulnerabilidade à fome no Brasil, o equivalente a 9,2 milhões de famílias (CONSEA, 2004: 08).
- 4 Alguns programas governamentais propõem-se a atuar numa perspectiva territorial: os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD); as redes de bancos comunitários; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), dentre outros. Tais programas induzem o avanço das ações para além da dimensão assistencialista, à medida que estimulam o processo de participação e, ao mesmo tempo, fomentam oportunidades de geração de trabalho e renda para os segmentos mais vulneráveis, na perspectiva de fortalecer os laços comunitários.
- 5 Vale salientar que, com o passar do tempo, a postura da mídia vai se modificando, chegando, em alguns momentos, de forma sensacionalista, a focar as notícias apenas nas dificuldades e impasses gerados em torno do então Cartão Alimentação, sem dar a mesma cobertura aos avanços logrados e às várias dimensões em que o FZ se propõe a atuar.
- 6 É considerado o carro-chefe do FZ, por ser um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Programa integra a estratégia Fome Zero e tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. O valor do recurso recebido por família vem sendo atualizado ao logo de sua execução. Atualmente pode variar entre R\$ 22 a R\$ 200, dependendo da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número (até o limite de três) e da idade dos filhos. A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209/04. Alterações recentes constam no Decreto nº 7.013, de 19 de novembro de 2009.
- 7 São referências nesse campo: experiências de socioeconomia solidária, ações de convivência com o semiárido brasileiro (projetos de construção de cisternas para armazenar água potável, bancos de sementes, dentre outras), agroecologia e outras ações voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional.