

Versão 3

# PROJETO FOME ZERO

DOCUMENTO - SÍNTESE

OUTUBRO / 2001

## UMA PROPOSTA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL





## **INSTITUTO CIDADANIA**

### **Presidente**

PAULO OKAMOTTO

### **Equipe**

BERNARDO KUCINSKI

CARLOS TIBÚRCIO

CLARA ANT

FABIANA VEZZALI (estagiária)

GILBERTO CARVALHO

GUIDO MANTEGA

JOSÉ CARLOS ESPINOZA

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

LUCIANA FRAGATO

MARISETE BEU

MONICA ZERBINATO

OSVALDO BARGAS

PAULO VANNUCHI

REGINA BRASILEIRO

RICARDO ZERBINATO

SPENSY PIMENTEL

TATIANE RIGOLIM

R. Pouso Alegre, 21, Ipiranga-SP

CEP: 04261-030

Fone: (11) 6915-7022

[www.icidadania.org.br](http://www.icidadania.org.br)

e-mail: [ic.fome@uol.com.br](mailto:ic.fome@uol.com.br)

## **PROJETO FOME ZERO**

**Promoção** INSTITUTO CIDADANIA

### **Ficha Técnica**

#### **I Coordenação Geral**

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

JOSÉ ALBERTO DE CAMARGO

#### **II Coordenação Técnica**

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

WALTER BELIK

MAYA TAKAGI

#### **III Colaboradores**

ALEXANDRE GUERRA, ALTIVO ANDRADE ALMEIDA

CUNHA, ANTÔNIO CESAR ORTEGA, CHRISTIANE

COSTA, DULCE CAZZUNI, EDSON MARTINS,

ELISABETE SALAY, FÁBIO HOLANDA, FERNANDO

GAIGER SILVEIRA, FLÁVIO VALENTE, FRANCISCO

MENEZES, FREDERICO A. TOMICH, GUILHERME

COSTA DELGADO, IVONE DE SANTANA, JOSÉ

APARECIDO CARLOS RIBEIRO, JOSELY DURÃES,

LAURA TAVARES SOARES, LENA LAVINAS, LUCIA

SALLES FRANÇA PINTO, LUIS CARLOS FABRINI

FILHO, LUIS CARLOS G. DE MAGALHÃES, MARCOS

ANTÔNIO DE OLIVEIRA, MARIA REGINA NABUCO,

MARIA JOSÉ PESSOA, MARINA VIEIRA DA SILVA,

MARIO ANTONIO BIRAL, MAURO DEL GROSSI,

MIRIAM NOBRE, MOEMA HOFSTAETTER, MOISÉS

MACHADO, NEWTON GOMES, PEDRO PAULO

MARTONI BRANCO, PEDRO SERGIO BESKOV,

RAIMUNDO SILVA, RENATA COUTINHO, RENATO

CABRAL, RENATO S. MALUF, RODOLFO

HOFFMANN, SALVADOR WERNECK VIANNA, SILVIO

PORTO, SONIA MORAES, WALTER SOBOLL

#### **IV Apoio Executivo**

CLARA ANT

PASCOAL BORDIGNON

#### **V Secretaria**

MARIA APARECIDA DA CUNHA SANCHES

MARIA SEBASTIANA NOGUEIRA

RICARDO ZERBINATO

#### **VI Parceria**

FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES

#### **VII Revisão**

MÔNICA ALTERTHUM

CAMILA KINTZEL

ELISABETE SUH

#### **VIII Capa e Editoração Eletrônica**

ANA BASAGLIA

## SEMINÁRIO DE SÃO PAULO – 20/08/2001

### Debatedores convidados

Dom MAURO MORELLI, Senador EDUARDO SUPLICY, Senadora HELOÍSA HELENA, Senadora MARINA DA SILVA, JOÃO FELÍCIO – presidente da Central Única dos Trabalhadores, MANUEL DA SERRA – Presidente da Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, DIRCEU DRESHER – Presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – Fetraf-Sul, JOSÉ ALBINO DE MELO – presidente da Central de Movimentos Populares, FLÁVIO VALENTE (Secretário Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e consultor da ONG Ágora), RENATO MALUF (professor da UFRRJ e consultor do Instituto Polis), JOSÉ HERMETO HOFFMANN – Secretário de Agricultura do Rio Grande do Sul, CARLOS LESSA – decano do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas e professor da UFRJ

### Debatedores inscritos para comentários

ALBANEIDE PEIXINHO e DENISE COITINHO (Asbran), VERA CASTELLANI (Blumenau-SC), MARIA ALBERTINA (Ação da Cidadania – Comitê São Paulo), MAURO DUTRA (Instituto Ethos), SILVIA VINHOLI e ANDRÉA SALAZAR - IDEC

## SEMINÁRIO DE FORTALEZA – 06/09/2001

### Debatedores convidados

CLÁUDIO RÉGIS QUIXADÁ – ex-reitor da Universidade Federal do Ceará; FRANCISCO MIGUEL – CONTAG; ROQUE TERTULHIANO – Presidente da CUT estadual-CE; REMÍGIO TODESCHINI – Coordenador Nacional da Agência de Desenvolvimento Solidário – CUT; SILVIA ALCANTARA PICCHIONE – Articulação do Semi-Árido; FLÁVIO LIMA – Cáritas – CNBB; ROSALHO DA COSTA E SILVA – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-CE; JOSÉ ROBERTO MATOS – Arquidiocese Fortaleza; OLINDA MARQUES – Vice-Diretora Executiva do Ceará – Periferia; MANUEL MESSIAS MOREIRA DA SILVA – Coordenador do Centro de Defesa da Vida – Herbert de Souza

### Debatedores inscritos para comentários

Sindicato dos trabalhadores Rurais de Viçosa – CE; GORETE FERNANDES – Federação da Associação de Bairros e Favelas de Fortaleza; JÚLIO CÉSAR ALEMÃO – Vereador; ANTÔNIO IBIAPINO – Direção da CUT-CE; JOSÉ MARIA PONTES – Vereador Fortaleza e diretor do Sindicato dos Médicos; FRANCISCO BRANDÃO; NEHEMIAS; SALMITO; ALBA LUCI; LUIZA FATI – CUT Nacional; ELIA J. SILVA – Coordenador da Comunidade e Movimento; DIRCEU DRESCHER – Fetraf-Sul

## SEMINÁRIO DE SANTO ANDRÉ – 19/09/2001

Estiveram presentes representantes de diversas secretarias municipais ligadas às áreas de abastecimento, agricultura, educação, promoção social, cidadania, planejamento, entre outras, e representantes da sociedade civil e de empresários ligados a 23 municípios:

SANTO ANDRÉ-SP, SÃO PAULO-SP, DIADEMA-SP, MAUÁ-SP, GUARUJÁ-SP, EMBU-SP, SÃO ROQUE-SP, CAMPINAS-SP, PIRACICABA-SP, MARINGÁ-SP, CAIEIRAS-SP, PONTA GROSSA-SP, JANDIRA-SP, GUARULHOS-SP, RIBEIRÃO PIRES-SP, JACAREÍ-SP, RIBEIRÃO PIRES-SP, SUMARÉ-SP, LONDRINA-PR, PRESIDENTE VENCESLAU-SP, SÃO CARLOS-SP, RIO CLARO-SP, CATANDUVA-SP e IPATINGA-SP.

# ÍNDICE

Para acabar com a fome .....	6
1. Introdução.....	8
2. Estrutura do Projeto Fome Zero .....	13
Políticas estruturais .....	13
a) políticas de geração de emprego e aumento da renda .....	13
b) intensificação da reforma agrária .....	13
c) previdência social universal .....	14
d) bolsa escola e renda mínima .....	14
e) incentivo à agricultura familiar .....	15
Políticas específicas .....	15
a) programa cupom de alimentação .....	15
b) ampliação e redirecionamento do PAT .....	17
c) doações de cestas básicas emergenciais.....	17
d) combate à desnutrição materno-infantil.....	17
e) manter estoques de segurança.....	18
f) ampliação da merenda escolar.....	18
g) garantia de segurança e qualidade dos alimentos .....	19
h) programas de educação alimentar e educação para o consumo .....	19
Políticas locais .....	19
a) Programas municipais de segurança alimentar .....	20
b) Programas locais para as regiões metropolitanas .....	20
c) Propostas locais para áreas urbanas não-metropolitanas (pequenas e médias cidades) .....	21
d) Políticas para as áreas rurais .....	22
Origem dos recursos .....	23
A institucionalidade .....	24
Tabela – Síntese das Estimativas de Custos e Origem dos Recursos dos Programas Específicos do Projeto Fome Zero .....	26

# PARA ACABAR COM A FOME

É com satisfação que entrego ao debate público, em nome do Instituto Cidadania, o **Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. Este projeto é a síntese de um ano de trabalho de muitos companheiros e companheiras, com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil.

A alimentação de qualidade é um direito inalienável de todo cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele. O público a ser contemplado nesta proposta é grande: 9,3 milhões de famílias (ou 44 milhões de pessoas) muito pobres, que ganham menos de um dólar por dia, cerca de R\$ 80,00 por mês.

Esse quadro assustador vem piorando nos últimos anos com o crescimento do desemprego e o aumento das outras despesas não alimentares das famílias mais pobres (moradia, transporte, saúde, educação). Como mostram as pesquisas da Embrapa, nossos agricultores têm potencial para produzir toda a comida de que a população necessita. Existe fome não porque faltam alimentos, mas porque falta dinheiro no bolso do trabalhador para poder comprá-los.

A tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais – todos estão convocados a participar.

Garantir a segurança alimentar é promover uma verdadeira revolução, que envolve, além dos aspectos econômicos e sociais, também mudanças profundas na estrutura de dominação política. Em muitas regiões do Brasil, as condições de pobreza são mantidas porque inclusive facilitam a perpetuação no poder de elites conservadoras que há séculos mandam neste país.

Queremos deixar claro nesta apresentação que o eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema.

Também não é admissível o contrário. Subordinar a luta contra a fome à conquista prévia de mudanças profundas nas políticas estruturais representaria a quebra da solidariedade que é dever imperativo de todos perante os milhões de brasileiros hoje condenados à exclusão social e à insuficiência alimentar. As polí-

ticas estruturais requerem anos e às vezes décadas para gerar frutos consistentes. A fome segue matando a cada dia. Ou produzindo desagregação social e familiar, doenças, desespero e violência crescente.

É por isso que o Projeto Fome Zero – de domínio público e aberto portanto à aplicação por mandatários de qualquer partido – busca combinar as duas ordens de medidas. Mas não resta dúvida de que nossa prioridade máxima consistiu em sistematizar as medidas que podem ser implementadas já, imediatamente, sem perder de vista e sem deixar para segundo plano as mudanças profundas apontando a construção de um novo Brasil. Um Brasil plenamente viável e promissor, onde a democracia se estenda ao território econômico-social, a justiça seja meta de todos e a solidariedade, a regra geral de convivência.

Esta proposta pretende deslanchar um processo permanente de discussão, aprimoramento e ações concretas para que nosso país garanta a seus cidadãos o direito básico de cidadania que é a alimentação de qualidade.

Estamos conscientes de que este Projeto Fome Zero ainda pode ser aperfeiçoado e receber modificações. Precisamos, por exemplo, detalhar os aspectos operacionais das várias propostas nos diferentes níveis de intervenção. E o que é fundamental: precisamos encontrar mecanismos permanentes para envolver toda a sociedade civil numa ampla mobilização pela garantia de alimentação saudável para todos. Trata-se de declarar um esforço nacional sem tréguas para banir o espectro da fome do nosso país, sonho e compromisso de nossas vidas.

*Luiz Inácio Lula da Silva*

INSTITUTO CIDADANIA, OUTUBRO DE 2001

## 1. INTRODUÇÃO

O Projeto Fome Zero é o resultado de um ano de trabalho de especialistas, representantes de ONGs, institutos de pesquisas, organizações populares e movimentos sociais ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil, reunidos pelo Instituto Cidadania com o objetivo de apresentar uma proposta de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Este documento é uma síntese do texto completo e detalhado, que se encontra a disposição dos especialistas e lideranças políticas no site [www.icidadania.org.br](http://www.icidadania.org.br). Cópias impressas do texto completo também podem ser solicitadas pelo e-mail: [ic.fome@uol.com.br](mailto:ic.fome@uol.com.br) ou por telefone: (11) 6915-7022.

Os resultados obtidos foram surpreendentes: há no nosso país, pelo menos 9,3 milhões de famílias – 44 milhões de pessoas – que ganham menos de um dólar por dia. Esse é o valor da linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial e que tem por base a renda *per capita* dos pobres que vivem nos países mais pobres da África. A maioria das famílias muito pobres brasileiras vive nas pequenas e médias cidades do interior (4,3 milhões de famílias ou 20 milhões de pessoas) e nas regiões metropolitanas (2 milhões de famílias ou 9 milhões de pessoas). A pobreza atinge ainda quase 3 milhões de famílias rurais (15 milhões de pessoas). Mesmo a região Sudeste, a mais desenvolvida do país, abriga uma grande massa de pobres (2,6 milhões de famílias ou 11,5 milhões de pessoas). E o pior é que a pobreza vem crescendo exatamente nas regiões metropolitanas, especialmente na de São Paulo, onde se concentra a riqueza do país.

A conclusão é que a pobreza não é algo furtivo, ocasional, mas sim, o resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos e que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego. Infelizmente esse quadro vem piorando nos últimos anos com o crescimento do desemprego e o aumento do gasto com alimentação fora de casa e outras despesas não alimentares (moradia, transporte, saúde, educação) das famílias mais pobres.

O Projeto Fome Zero partiu do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário e de forma digna, a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e manutenção da saúde. A garantia desse direito é condição para se alcançar a cidadania e para que uma nação possa ser considerada civilizada. O Direito à Alimentação está inserido no plano dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. O seu reconhecimento implica que o Estado deve garantir o acesso à quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população através de uma política permanente de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para implantar uma política dessa natureza, é fundamental a mobilização popular, de modo a garantir além da decisão política dos governantes, a efetiva participação de toda a sociedade.



O embrião de uma Política Nacional de Segurança Alimentar começou a ser implantado no Brasil durante o Governo Itamar Franco (1993-1994) a partir de uma proposta formulada pelo Partido dos Trabalhadores dois anos antes, em 1991. A Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, em 1993, colaborou para o surgimento de um movimento social muito amplo, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, que se expressou na formação de milhares de comitês de solidariedade e combate à fome. Essa mobilização representou um enorme ganho de legitimidade para o governo, dando vitalidade ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) recém-criado.

Em decorrência do desmonte da maior parte das políticas discutidas naquele momento (o CONSEA, o PRODEA, o INAN, estoques reguladores, entre outros), inexistente hoje, no país, uma política nacional de segurança alimentar. Há, sim o crescimento de iniciativas municipais, estaduais e da sociedade civil para atender a população carente. As propostas atuais do governo federal têm caráter meramente localizado e visam geralmente, à suplementação de renda para famílias pobres, com valores que não são suficientes para eliminar a fome.

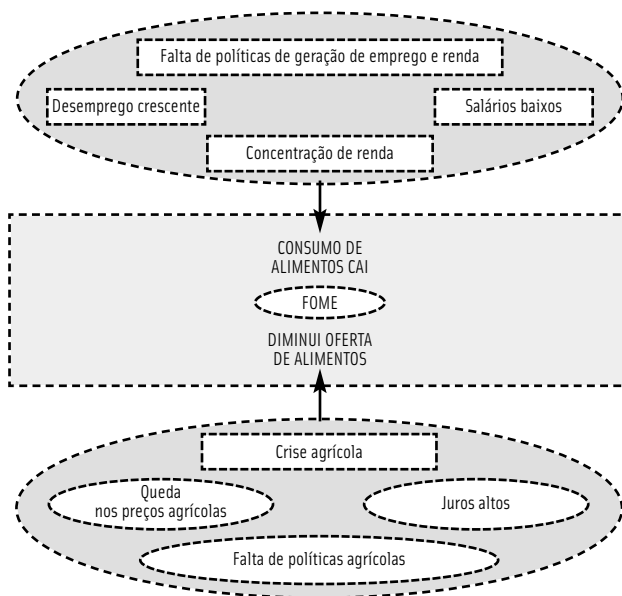
Os dados disponíveis demonstram uma estabilização dos níveis agregados de carência alimentar e de indigência nos últimos anos. No entanto, a pobreza e a indigência vêm aumentando nas regiões metropolitanas desde 1995. As causas estão associadas às elevadas taxas de desemprego e subemprego e aos baixos salários recebidos pela população. Entre os pobres, a taxa de desemprego nas áreas metropolitanas é três vezes maior que a taxa de desemprego entre os não-pobres.

O Projeto Fome Zero identificou, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 1999, a existência de 9,3 milhões de famílias e 44 milhões de pessoas muito pobres (com renda abaixo de US\$ 1,00 por dia, que representa cerca de R\$ 80,00 mensais em R\$ de agosto de 2001), que foram consideradas o público potencial beneficiário deste Projeto, por estarem vulneráveis à fome. Essa população pobre representa 22% das famílias e 28% da população total do país, sendo 19% da população (ou 9 milhões) das regiões metropolitanas, 25% da população (20 milhões) das áreas urbanas não-metropolitanas e 46% da população rural (15 milhões). Há uma forte concentração dessa população na Região Nordeste (50% dos pobres) e na Região Sudeste (26%). Nas demais regiões, a proporção é de 9% na Região Norte, 10% na Região Sul e 5% na Região Centro-Oeste. A renda média destas famílias é de R\$ 48,61 em R\$ de agosto de 2001), ou seja, menos de 10% da renda dos não pobres.

O diagnóstico do problema da fome no Brasil neste início do século XXI indica que há uma insuficiência de demanda que inibe uma maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria no país. As razões que determinam essa insuficiência de demanda – concentração excessiva da renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego – não são conjunturais. Ao contrário, são endógenas ao atual padrão de crescimento e, por-

tanto inseparáveis do modelo econômico vigente. Forma-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso, causador em última instância da fome no país – qual seja desemprego, queda do poder aquisitivo, redução da oferta de alimentos, mais desemprego, maior queda do poder aquisitivo, maior redução na oferta de alimentos.

O círculo vicioso da fome



O equacionamento definitivo da questão da fome no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de mais empregos, melhoria dos salários pagos e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo, que funciona como uma espécie de “farol” para as rendas desses segmentos mais pobres da população.

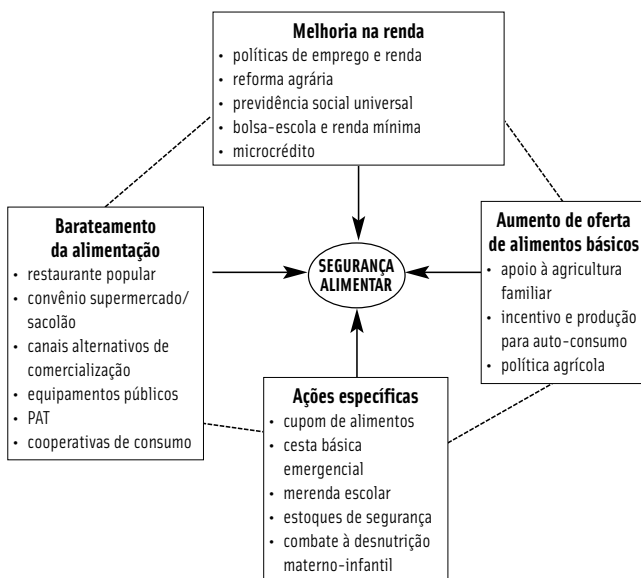
Em outras palavras, para garantir a segurança alimentar de toda a população brasileira é preciso mudar o atual modelo de desenvolvimento econômico que leva à exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis, como o são também o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda. No processo de implementação de um novo modelo econômico é fundamental, de um lado, que se implementem ações emergenciais para baratear a alimentação para a população de baixa renda; de outro, ações também emergenciais visando assistir diretamente aquela parcela da população que já sofre com a fome e que pode vir a ser comprometida se isso não for feito.

Em síntese, a questão da fome no Brasil tem, nesse início do século, três dimensões fundamentais: primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com

o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira e não menos importante, a exclusão do mercado daquela parcela mais pobre da população.

Para romper esse ciclo perverso da fome é necessário a intervenção do Estado, de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias. Trata-se, em suma, de criar mecanismos – alguns emergenciais, outros permanentes – por um lado no sentido de baratear o acesso à alimentação para essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome. De outro, incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja através do autoconsumo e/ou da produção de subsistência. E, finalmente, de incluir os excluídos, dado que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano.

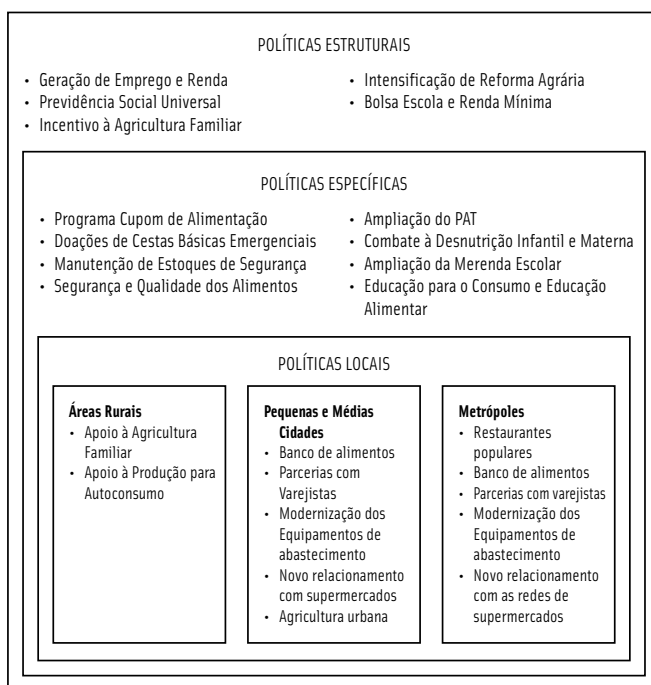
O diagrama a seguir detalha as principais políticas a serem implementadas. Vale lembrar que, primeiro, nenhuma delas isoladamente pode fazer frente à questão da fome, muito menos garantir a segurança alimentar da população. Segundo, tais políticas devem articular necessariamente ações de natureza emergencial com ações estruturais, e romper com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, tão consagradas dentro dos esquemas neoliberais que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois administram políticas “sociais” para atenuarem essa última.



Conforme verificado na definição da população a ser beneficiada, um contingente significativo de pessoas muito pobres vulneráveis à fome encontra-se nas grandes metrópoles ou periferia das pequenas e médias cidades das regiões não-metropolitanas. O perfil da fome nas cidades é diferente daquele que encontramos no campo. Dada a maior disponibilidade de alimentos nas cidades, parte da população de mais baixa renda encontra assistência de organizações não-governa-

mentais, órgãos públicos ou mesmo vizinhos e parentes. A grande quantidade de resíduos alimentares encontrados nas cidades, por exemplo, permite o acesso de parte dessa população vulnerável à fome a algum tipo de alimento, ainda que de má qualidade. Portanto, podemos afirmar que a fome encontrada nas cidades – e em particular nas regiões metropolitanas – exige algumas políticas diferentes daquela que presenciamos no campo, onde as possibilidades de obtenção de alimento são menores, por mais paradoxal que possa parecer essa situação. Talvez seja mais correto afirmar que nas áreas urbanas é mais comum a situação de “vulnerabilidade” alimentar decorrente da pobreza do que da fome propriamente dita, que resulta na redução da massa corpórea.

### Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



## 2. ESTRUTURA DO PROJETO FOME ZERO

Os diferentes grupos da população demandam políticas específicas para enfrentar a questão da fome, especialmente no horizonte temporal de curto e médio prazo. Apresenta-se a seguir um resumo desse conjunto de propostas para cada um desses grupos – algumas de cunho estrutural e outras emergenciais – que visam ao aumento da disponibilidade de alimentos de baixos preços e também o maior acesso da população vulnerável a uma alimentação saudável.

### POLÍTICAS ESTRUTURAIS

São políticas que têm efeitos importantes para a diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda.

#### A) POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E AUMENTO DA RENDA

Priorizar a diminuição das desigualdades sociais através de uma melhor distribuição de renda, para isso é fundamental retomar a política de aumento do salário mínimo para o piso de cem dólares e reduzir as distâncias entre ele e os salários mais altos. Além disso, julgamos fundamental retomar a experiência da formação de frentes de trabalho temporário em regiões com elevado índice de desemprego sazonal; programas de formação e incentivo ao primeiro emprego para jovens; e programas de requalificação permanente, especialmente para pessoas acima de 40 anos.

Crédito para investimentos através do BNDES, Banco do Brasil, CEF e de consumo, através de agências de microcrédito solidária, devem ser fortalecidos para alavancar produção e o consumo locais.

Recuperar o ensino público fundamental de qualidade, as redes de educação infantil e a melhoria da infra-estrutura educacional nas áreas rurais é primordial.

A recuperação de uma política habitacional também tem um papel fundamental, tanto na geração de empregos, quanto para avançar na solução do déficit habitacional brasileiro.

#### B) INTENSIFICAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

O Projeto Fome Zero defende um processo massivo de distribuição de terras como política estrutural de desenvolvimento, atuando como um instrumento estratégico de combate à histórica concentração fundiária e de renda no Brasil.

A defesa da Reforma Agrária justifica-se por quatro motivos principais: redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar, e dinamização das economias regionais. Segundo dados le-

vantados junto aos novos assentamentos, há uma expressiva melhora na qualidade de vida da população residente, reduzindo sua vulnerabilidade à fome.

Estimativas preliminares realizadas com base nos dados da PNAD de 1999 indicam um público potencial beneficiário de 1 milhão de famílias (que não possuem terra ou têm área insuficiente e possuem um ou mais membros da família desempregados) nas áreas rurais para serem assentadas com prioridade. Os custos de implantação de assentamentos indicam valores de R\$ 10 a R\$ 20 mil para cada família assentada, dependendo do valor pago à terra e da infra-estrutura pré-existente.

### **C) PREVIDÊNCIA SOCIAL UNIVERSAL**

A Constituição de 1988 ampliou direitos sociais no âmbito da Previdência, reconhecendo o regime de economia familiar nas atividades agropecuárias na condição de credor de um seguro social mínimo para idosos, inválidos e viúvo(as), com discriminação positiva em favor das mulheres (redução do limite de idade para aposentadoria). Esse regime previdenciário especial foi integralmente mantido no texto constitucional atual depois da Emenda 20 de dezembro de 1998 (art. 195, parágrafo 8 e Art. 201, parágrafos 2 e 7-item II).

Por outro lado, esse reconhecimento de direitos sociais mínimos com relação ao trabalho familiar nas atividades agropecuárias não foi seguido de tratamento equânime para o trabalho não-agrícola. Este continua, em geral, submetido às regras do trabalho formal, requerendo-se do segurado, condições de comprovação de tempo de contribuição individualizada à previdência como condição para obtenção do seguro social. Isto precisa ser corrigido, estendendo os mesmos direitos do regime de economia familiar rural ao trabalho familiar urbano.

A idéia é simples: reconhecer para todos os “conta própria” urbanos e rurais nas inúmeras formas de auto-ocupação, a condição de trabalho social necessário e elegível para obtenção dos direitos previdenciários de um salário mínimo, independente de situar-se ou não abaixo da linha de pobreza.

Estimativas preliminares com base nos dados da PNAD de 1999 indicaram um público potencial de 2,9 milhões de pessoas com idade acima do necessário para obter o benefício, mas que não recebem aposentadoria ou pensão públicas. Caso todas estas pessoas sejam atendidas de uma vez, representaria um custo total de R\$ 6,3 bilhões.

### **D) BOLSA ESCOLA E RENDA MÍNIMA**

A exemplo das diversas experiências municipais, estaduais e federais, propõe-se o fornecimento de uma renda mínima às famílias carentes com crianças em idade escolar, de modo que esta renda esteja vinculada à melhoria nos padrões educacionais da população brasileira, através, por exemplo, da composição de um fundo educacional para a criança.

Estimativas do público potencial beneficiário indicam que existem 3,3 milhões de crianças de 7 a 15 anos que não freqüentam escola. Caso o benefício seja o triplo do atual Bolsa Escola federal, ou seja, de R\$ 45,00, os custos deste programa seriam de R\$853,7 milhões.

#### **E) INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR**

O Projeto Fome Zero considera essencial uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar no país, visando o aumento da produção de alimentos e a proteção ao agricultor de menor renda. Isto pode ser conseguido através de um conjunto de políticas que combinem: seguro agrícola; prioridade à produção interna, recorrendo a importação somente no caso de quebras de safra; incentivo à pesquisa pública que esteja associada a uma política efetiva de assistência técnica; uma política de crédito; incentivo a formação de cooperativas de produção e de comercialização; incentivo para proteção da natureza e a paisagem, através do pagamento de uma renda ambiental nas áreas de preservação obrigatória, entre várias outras.

#### **POLÍTICAS ESPECÍFICAS**

São aquelas políticas destinadas a promover a segurança alimentar e combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais carentes.

##### **A) PROGRAMA CUPOM DE ALIMENTAÇÃO – PCA**

O Programa Cupom de Alimentação – PCA tem por objetivo substituir a “política” tradicional de combate à fome, baseada no fornecimento de cestas básicas, que possuem caráter temporário, estão sujeitas a oscilações e geram dependência e corrupção. As principais vantagens do Programa estão na possibilidade de poder atingir a população mais pobre (como o programa do leite de 1986 e o americano, que existe há quase 40 anos) e de conseguir ligar os consumidores sem poder aquisitivo com os pequenos produtores de alimentos. É por isso que o PCA pode ser massivo sem correr o risco de provocar os impactos inflacionários típicos de programas que geram distribuição de renda no curto prazo. Ele direciona a capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para a aquisição de alimentos, estimulando a produção dos pequenos agricultores locais, um setor de reconhecida capacidade ociosa no país.

São quatro as características básicas do PCA aqui proposto:

- a) complementar a renda das famílias muito pobres até a linha de pobreza, independentemente de já se beneficiarem de outros programas, como o renda mínima, bolsa escola, previdência social, seguro desemprego etc;
- b) exigir sempre uma contrapartida específica das famílias que se beneficiam do programa em termos de ocupação de seus membros adultos como, por exem-

- plo, freqüentar cursos de alfabetização, requalificação profissional ou até mesmo prestação de serviços comunitários compatíveis com suas habilidades profissionais, e ter acompanhamento por parte de equipes de saúde etc;
- c) as famílias receberão benefícios dos cupons por um período previamente definido de seis meses ou um ano, prorrogáveis mediante reavaliação enquanto persistirem as causas da insegurança alimentar que as afeta;
  - d) os cupons só poderão ser utilizados na compra de alimentos em supermercados, lojas, feirantes ou produtores agropecuários previamente cadastrados. Não será permitido o uso dos cupons em restaurantes ou outros estabelecimentos que não estejam cadastrados. A restrição vale também para quaisquer outras mercadorias não-alimentares como cigarro, produtos de limpeza, remédios, assim como bebidas alcoólicas, doces e salgados tipo *fast food*.

Nos primeiros anos de implantação do PCA, propõe-se que se dê prioridade àquelas famílias já cadastradas nos seguintes programas: assentados de reforma agrária ou famílias comprovadamente pobres que se cadastraram pelo correio para integrarem o programa e que ainda aguardam serem assentados; programas bolsa escola ou bolsa alimentação; desempregados beneficiários ou não do seguro desemprego; famílias com crianças e/ou adultos desnutridos ou em situação de risco, encaminhados pelo sistema público de saúde e que ainda não estejam sendo atendidos pelos programas anteriores.

A prioridade a essas famílias se justifica, primeiro, pelo fato de já estarem cadastradas, o que evita que a implantação do PCA tenha que esperar por um cadastro próprio para entrar em vigência. Segundo, dado o caráter complementar do PCA à renda das famílias este benefício permitiria melhorar significativamente os resultados obtidos pelos outros programas já em andamento.

Propõe-se uma implantação gradativa do PCA, iniciando-se com um programa piloto no primeiro ano, com prioridade para as regiões afetadas pela seca do Nordeste, aumentando-se a abrangência à medida que se expanda a oferta de alimentos disponíveis e os recursos necessários de modo a atingir a meta de incorporar todas as famílias muito pobres com renda inferior a um dólar *per capita* diárias.

Os cupons poderão ser obtidos sob a forma de papel, impresso pela Casa da Moeda, com período de validade especificado, ou sob a forma de créditos em cartão magnético. Recomenda-se que a população de áreas urbanas assistidas receba eletrônicos, minimizando-se assim, o surgimento de um “mercado paralelo” de cupons de alimentação. Nas áreas rurais e nas pequenas e médias cidades onde for difícil a utilização dos cartões, os cupons terão um prazo de validade definido (de um a três meses) para serem trocados por alimentos.

As estimativas indicaram um público potencial beneficiário de 9,3 milhões de famílias muito pobres. O custo total do programa foi estimado em cerca de R\$ 20 bilhões se todas as famílias fossem atendidas em um ano.



**B) AMPLIAÇÃO E REDIRECIONAMENTO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR – PAT**

A forma como o PAT está hoje estruturado exclui os trabalhadores que não têm registro em carteira e os empregados de pequenas empresas que se utilizam do SIMPLES. São justamente esses os trabalhadores que ganham menos e que deveriam ser priorizados nos programas de combate à fome.

Para os trabalhadores sem qualquer registro e que permanecem na informalidade, não há como destinar recursos do PAT para sua alimentação. Esse público, assim como os desempregados, deverão ser amparados pelo PCA – Programa de Cupons de Alimentação. Já para os trabalhadores que atuam em empresas de pequeno porte, o objetivo da reforma que propomos para o PAT é conseguir que elas sejam atraídas para o programa.

O Projeto Fome Zero propõe que se estabeleçam mecanismos de compensação para as firmas que se utilizam do SIMPLES para o cálculo do Imposto de Renda devido, tendo como base o lucro presumido, para beneficiar isenções na concessão de benefícios de alimentação aos trabalhadores. Essas compensações poderiam vir na forma de descontos sobre a tabela do SIMPLES. O lucro presumido seria abatido, levando-se em conta o valor dos benefícios concedidos ao trabalhador.

As estimativas indicaram a existência de 15,7 milhões de trabalhadores com carteira assinada que não estão incluídos no PAT. A inclusão de todos estes trabalhadores no PAT resultaria em um custo de renúncia fiscal da ordem de R\$ 203,7 milhões.

**C) DOAÇÕES DE CESTAS BÁSICAS EMERGENCIAIS**

O Projeto Fome Zero propõe que as pessoas famintas (com baixa capacidade energética), as populações atingidas por calamidades naturais (secas e enchentes, por exemplo) e os novos assentados da reforma agrária tenham direito a receber cestas de alimentos por um período determinado. A experiência mostra que, em situações de calamidade, sempre há um conjunto de agentes que se aproveitam da situação para sonegar alimentos, aumentar as suas margens de vendas ou substituir produtos por outros de menor qualidade.

Além deste público mais específico, devem ser incluídas também, as famílias que estejam inseridas nos critérios do Cupom de Alimentação, mas que residam em locais distantes de mercados para compra dos produtos alimentares. A proposta é que estes grupos sejam paulatinamente inseridos no Programa Cupons de Alimentação assim que se desenvolva o comércio local.

**D) COMBATE À DESNUTRIÇÃO MATERNO-INFANTIL**

É necessário implantar medidas mais ativas não apenas para corrigir mas para prevenir a desnutrição infantil, atendendo a crianças menores de um ano, bem como gestantes e mães em fase de amamentação. Uma delas é ampliar o fornecimento de produtos alimentares, como o leite, e de nutrientes básicos, como ferro

e vitaminas, para as crianças inscritas nas redes públicas de serviços de saúde e de assistência social, visando universalizar os programas já existentes.

As estimativas realizadas pelo Projeto indicaram a existência potencial de 1,3 milhão de crianças com desnutrição crônica no Brasil, somadas a mais 1,2 milhão de mães destas crianças, que devem ser atendidas prioritariamente por este programa.

#### **E) MANTER ESTOQUES DE SEGURANÇA**

O Projeto Fome Zero propõe a formação de estoques de alimentos que garantam a segurança alimentar, ou seja, um volume mínimo de produtos da cesta básica que respondam pelo consumo durante o período necessário para se importar ou expandir a oferta.

Dois elementos devem ser levados em conta na estruturação da política de estoques de segurança:

- a) estimular as compras nas regiões produtoras para consumo na própria região;
- b) evitar a importação de alimentos sempre que houver disponibilidade interna suficiente.

#### **F) AMPLIAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR**

As análises dos dados disponíveis sobre o consumo da merenda revelam que é baixa a contribuição das refeições distribuídas nas escolas para o suprimento das recomendações de energia e de nutrientes (especialmente quanto aos minerais) para o grupo-alvo do programa. Nossa proposta é de elevação do aporte calórico e nutricional diário da merenda que hoje é, por lei, de apenas 15%. Em alguns estudos verificou-se que essa proporção pode ser bem maior, chegando a até 100% das recomendações diárias de energia e nutrientes em alguns municípios.

Além disso, propõe-se uma ampliação do atendimento também para os irmãos dos escolares e para a rede de educação infantil (creches e EMEIs), especialmente nos municípios mais pobres.

Outra questão importante está na utilização de produtos regionais na composição da merenda. Pesquisas mostram que a participação dos produtores agrícolas locais nas compras da merenda ainda é muito pequena. Acredita-se que um maior apoio técnico dado aos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar e aos produtores locais permitiria que se conseguisse, ao mesmo tempo, garantir alimentos mais frescos (frutas e verduras obrigatórias) e compatíveis com as características culturais locais e uma melhoria na renda dos agricultores e da agroindústria da região.

Estimou-se a existência de cerca de 35 milhões de crianças em idade escolar. Caso se duplique o atual repasse federal por criança/dia, que hoje é de R\$ 0,13, o custo suplementar estimado seria de cerca de R\$909 milhões. Isto, sem contar o atendimento aos irmãos dos alunos e da rede infantil de ensino nos municípios mais pobres.

**G) GARANTIA DE SEGURANÇA E QUALIDADE DOS ALIMENTOS**

Enfocar as atividades com o princípio da prevenção em vez do princípio da correção é outro desafio para um programa de garantia da segurança dos alimentos no Brasil. Atividades como o controle preventivo, a implementação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos alimentos, a educação dos indivíduos envolvidos na cadeia produtiva, a promoção de estudos científicos e transferência de tecnologia e métodos para prevenir riscos e melhorar a segurança devem ser priorizadas. É fundamental também, que o consumidor tenha a informação no rótulo sobre a origem do alimento que consome, além de material informativo sobre os riscos dos produtos geneticamente modificados.

Coerente com o diagnóstico realizado, de que o problema da fome hoje no Brasil não é a falta de disponibilidade de alimentos, mas sim o acesso a eles, não concordamos que a produção de alimentos transgênicos possa ajudar a combater a fome no país. É preciso também, controlar a entrada de alimentos transgênicos no país, até que se tenham resultados de pesquisas suficientes que comprovem que estes produtos não promovem riscos à saúde e ao meio ambiente.

**H) PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO ALIMENTAR E EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO**

Existem dois problemas associados à falta de uma dieta balanceada, a inadequação quantitativa (tanto para excesso como para carência) e a inadequação qualitativa. Assim, ações na área de educação alimentar têm efeitos preventivos importantes, tanto para o combate à desnutrição, quanto para a o combate à obesidade.

O Projeto Fome Zero propõe uma atuação em duas frentes. A primeira seria uma posição ativa por parte do poder público no sentido de estabelecer campanhas publicitárias e palestras sobre educação alimentar e educação para o consumo.

A outra frente seria a criação e implementação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos Industrializados – NBCAI, à semelhança daquela implementada com sucesso a partir dos anos 1980 com o objetivo de promover o aleitamento materno.

**POLÍTICAS LOCAIS**

O Projeto Fome Zero propõe também um conjunto de políticas que podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parcerias com a sociedade civil. São basicamente programas já em funcionamento nos municípios com relativo sucesso. Algumas propostas estão detalhadas segundo as áreas de residências (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas e áreas rurais), ressaltando suas especificidades.

**A) PROGRAMAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR**

A experiência tem revelado a importância de que haja uma secretaria municipal (ou um departamento) dedicada ao abastecimento alimentar.

No âmbito municipal, existem diversos organismos, geralmente sob a estrutura de secretarias municipais, que podem atuar conjuntamente neste campo: secretarias de abastecimento alimentar (que geralmente atuam na gestão dos equipamentos); secretarias de agricultura (que atuam na área rural/agrícola); secretarias de educação (área da merenda escolar); secretarias de saúde (áreas de prevenção e combate à desnutrição materno-infantil, por exemplo); secretarias de assistência social (que atuam com indigentes, pessoas e famílias carentes em geral); além de áreas como a vigilância sanitária.

Uma iniciativa premente é a realização de “Censos Municipais da Fome”, para que cada município cadastre a população que passa fome ou que está em situação de vulnerabilidade à fome. Isto poderia ser realizado com o apoio dos órgãos locais de saúde e de assistência social, por exemplo.

**B) PROGRAMAS LOCAIS PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS****Restaurantes Populares**

Grande parte da população que trabalha em áreas metropolitanas faz pelo menos uma das suas refeições fora de casa, geralmente o almoço, e necessita disponibilidade, qualidade e preços reduzidos.

Propõe-se um programa de restaurantes populares que possa fornecer refeições a preço de custo para atender uma enorme demanda de trabalhadores de baixa renda que hoje se alimenta de forma não satisfatória nas ruas.

Levantamentos mostram que uma refeição em restaurantes populares poderia custar R\$ 1,80, considerando-se todos os custos variáveis e gastos com mão-de-obra, a exemplo do custo do Restaurante Popular de Belo Horizonte. Não estariam incluídos neste cálculo os dispêndios com a instalação do restaurantes, aluguéis, reformas ou outras despesas locais que podem ser cedidos pelo poder público. Caso os gastos com pessoal e manutenção da infra-estrutura sejam cobertos pelas prefeituras, governos estaduais ou entidades beneficentes como ocorre hoje, o custo da refeição poderia ser próximo de R\$ 1,00.

**Banco de Alimentos**

A doação, para organizações beneficentes e população carente, de alimentos que seriam desperdiçados, envolve propostas que vão desde a captação de alimentos até sua distribuição. O Projeto Fome Zero endossa a proposta de institucionalização do Estatuto do Bom Samaritano, que está tramitando no Congresso Nacional. O Estatuto do Bom Samaritano facilita a doação de alimentos, desburocratizando o processo, reduzindo os custos e eliminando responsabilidades indevidas. A aplicação dessa nova legislação deverá provocar um significativo au-

mento no aporte de alimentos colocados à disposição das entidades para a alimentação da população carente.

### **Modernização dos equipamentos de abastecimento**

O funcionamento de equipamentos como varejões, sacolões, comboios e compras comunitárias deve ser recolocado como uma alternativa viável de barateamento da alimentação em áreas urbanas, metropolitanas ou não.

Para que se possa viabilizar essas políticas, é preciso também incentivar a criação de centrais de compra e distribuição nas periferias das regiões metropolitanas, que dariam apoio logístico e comercial à operação dos concessionários e pequenos varejistas. Estes, por sua vez, teriam, como contrapartida, de comercializar os alimentos de cesta básica e também outros gêneros alimentícios a preços mais baratos.

### **Novo relacionamento com as redes de supermercados**

Uma nova política para o setor de abastecimento exige também uma nova relação com as redes supermercadistas, para se evitar uma excessiva concentração no varejo e de torná-los parceiros numa política de segurança alimentar.

Esse novo relacionamento de buscar a parceria dos supermercados é fundamental para a implantação de uma política de segurança alimentar hoje nos municípios, uma vez que grande parte das compras de alimentos das populações de mais baixa renda se faz aí. Programas como os de cupons de alimentos tendem a ter resultados positivos para esses agentes, pois podem ampliar o seu público de clientes. A rede varejista é fundamental também para a comercialização de produtos agrícolas e agroindustriais produzidos nas localidades e que se pretende incentivar através de programas de Reforma Agrária e desenvolvimento da produção familiar.

## **C) PROPOSTAS LOCAIS PARA ÁREAS URBANAS NÃO-METROPOLITANAS (PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES)**

### **Banco de Alimentos**

Os Bancos de Alimentos para a população vulnerável à fome das pequenas e médias cidades devem ter funcionamento semelhante ao proposto para as regiões metropolitanas. No entanto, como se trata de uma escala de atuação menor, é possível que os produtos sejam entregues com algum tipo de processamento, dando maior atenção ao aspecto e qualidade dos alimentos. Vale lembrar ainda que para esse caso os doadores de alimentos também seriam beneficiados com as vantagens previstas no Estatuto do Bom Samaritano.

### **Parceria com varejistas**

Nas comunidades urbanas de menor porte é importante, também incentivar o comércio local para evitar a concentração excessiva do setor, desde que se possa praticar preços re-

duzidos e manter a qualidade do produto vendido. Isso é perfeitamente possível se houver investimentos em equipamentos e logística de distribuição.

A proposta do Projeto Fome Zero é criar uma parceria entre grupos de varejistas (incluindo feirantes, mercearias e pequenos comércios) e o poder público local para a instituição de um sistema de compras em comum. O poder público deverá ser estabelecer um teto para os preços dos produtos da cesta básica, com um certo controle das margens de comercialização do pequeno varejo.

### **Modernização dos equipamentos de abastecimento**

Nas áreas urbanas não-metropolitanas (pequenas e médias cidades), a presença do poder público no abastecimento pode ser dinamizada através de ações que incentivem a ligação direta do consumidor com os produtores agrícolas locais. Dessa forma, cabe ao poder público organizar e incentivar campanhas de consumo e distribuição de alimentos produzidos regionalmente, do tipo “feira do produtor”, por exemplo.

Devido à ação das grandes redes intermediárias, é muito comum que produtos in natura façam um longo passeio e regiões inteiras sejam abastecidas por suprimentos provenientes de áreas distantes. No caso de produtos industrializados como o leite, laticínios e carnes ocorre o mesmo. Deve-se portanto, incentivar e aproximar produtores e consumidores de uma mesma região criando laços locais e reforçando os gostos e sabores estabelecidos em um determinado ambiente.

### **Agricultura urbana**

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar local precisa ser mais valorizada nos pequenos e médios municípios.

Várias iniciativas de alçada municipal podem estimular programas como “Feira do Produtor” e sistemas de entrega no domicílio de produtos frescos; cursos de formação para criação de hortas nas escolas; cadastro de terrenos urbanos sem uso para produção de hortas e a cessão para produção, por tempo determinado previamente, para pessoas interessadas e sem emprego; e alíquotas diferenciadas de IPTU para terrenos aproveitados para este uso.

## **D) POLÍTICAS PARA AS ÁREAS RURAIS**

### **Apoio à agricultura familiar**

O Projeto Fome Zero propõe que as prefeituras e os governos estaduais e federal usem, sempre que possível, seu poder de compra derivado da demanda institucional, para a merenda escolar, creches, hospitais, quartéis, restaurantes populares etc, em favor dos agricultores familiares.

Paralelamente a estas iniciativas, outras ações são necessárias para que sejam atingidos os objetivos da diminuição dos custos e do aumento da qualidade:

- Assistência técnica, geralmente negligenciada pelas administrações públicas, é um item a ser fortalecido.
- Acesso ao crédito: é necessário um redirecionamento do PRONAF para que atinja efetivamente os agricultores menos capitalizados. Paralelamente, é interessante que os governos estaduais e municipais apoiem as entidades associativas de microcrédito, com a criação de fundos de aval.
- Apoio à comercialização por meio, por exemplo, da intermediação de contatos com empresas interessadas em produtos regionais vindos da pequena produção ou de produção “limpa”, ou do oferecimento de espaços nos equipamentos de abastecimento já tradicionais das cidades (feiras e varejões).
- Infra-estrutura. Essa é uma das áreas de atuação tradicional das administrações municipais, apesar de muitas vezes, ela carecer de uma clara priorização dos pequenos agricultores nos investimentos realizados. Pontes, estradas rurais, açudes, balcões de armazenagem e apoios para aquisição de caminhões são possíveis de serem construídos com os equipamentos e recursos municipais, com custo reduzido. Essa é uma estratégia importante para aumentar o emprego nas áreas rurais, com o aumento da oferta de postos de trabalho.

#### **Apoio à produção para autoconsumo**

O instrumento utilizado é a doação, por parte das prefeituras ou dos governos estaduais, de sementes, insumos e ferramentas específicas para o uso em hortas e jardins, bem como matrizes para iniciar a criação de pequenos animais (abelhas, coelhos, aves, cabras etc).

As prefeituras devem também estimular o cultivo em terrenos baldios por meio de programas de hortas comunitárias, bem como a comercialização individual ou coletiva desses alimentos em “feiras do produtor” como já citado.

#### **ORIGEM DOS RECURSOS**

Julga-se necessário incluir as políticas contidas neste documento, juntamente com outras da área da educação, saúde, regularização fundiária, dentro de um **orçamento próprio**, no nível federal. Isto se deve à vulnerabilidade no sistema atual, ao contingenciamento total ou parcial de determinadas dotações segundo diretrizes de cortes nos gastos públicos, e também frente a alocação insuficiente de recursos.

Hoje, à exceção dos gastos com educação e reforma agrária, os demais gastos sociais (previdência, saúde e assistência social) encontram-se previstos no orçamento da **Seguridade social**, que tem como principais fontes de recursos as contribuições do INSS, a contribuição sobre o lucro líquido de pessoas jurídicas, o PIS/PASEP, a Cofins e a CPMF. Para o ano de 2002, a proposta orçamentária, que já se encontra no Congresso Nacional, prevê R\$ 164,8 bilhões para o orçamento da Seguridade Social, incluindo cerca de R\$ 4,2 bilhões no Fundo de Assistência

Social, que garante recursos para programas de atendimento aos idosos, às crianças carentes e aos deficientes físicos.

Se discutirmos as fontes de financiamento às políticas propostas no Projeto Fome Zero dentro do atual modelo de engessamento dos gastos públicos, acabar-se-á tendo que buscar novas fontes ou remanejamento de receitas já existentes. No entanto, verifica-se que os gastos sociais (exceto a previdência) dos diversos programas sociais realizados atualmente são da ordem de R\$ 45 bilhões ao ano, o que é mais do que o dobro dos recursos necessários à implantação do Programa de Cupons de Alimentação proposto.

É possível portanto, tanto redirecionar parte do orçamento já existente, como também prover novos aportes de recursos adicionais resultantes de um ritmo maior de crescimento da economia, assim como da redução dos juros e do pagamento do serviço da dívida pública e também do melhor gerenciamento dos recursos disponíveis via redução do desperdício e corrupção hoje existentes.

O recém criado Fundo de Combate à Pobreza, estimado em cerca de R\$ 4 bilhões anuais, é uma dessas novas fontes de recursos que poderão ser redirecionados para financiar os programas aqui propostos.

Outra fonte são as iniciativas dispersas já existentes de doações por parte de empresas e de pessoas físicas, que poderão ser redirecionadas de uma forma coordenada através de parcerias entre governo e sociedade civil de modo a se obter um impacto maior sobre a redução da fome e da pobreza. Uma forma de estimular essas doações é a criação de incentivos, como o desconto no Imposto de Renda, a exemplo do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. Outro caminho é o do “*marketing social*”, casos do **www.clickfome.com.br**, de iniciativa da Ação da Cidadania – Comitê Rio, um *site* onde empresas cadastradas doam uma cesta de alimentos a cada clique efetuado pelo visitante, do Instituto Ethos, da Fundação Abrinq e do Gife (Grupo de Estudos e Fundações Empresariais) da Câmara Americana de Comércio, que incentivam a ação social.

## A INSTITUCIONALIDADE

A versão preliminar do Projeto Fome Zero trouxe a proposta de criação de um Ministério Extraordinário para articular as diversas políticas de combate à fome nas diferentes instâncias governamentais (federal, estadual e municipal), bem como as ações de entidades da sociedade civil.

As sugestões recebidas durante as discussões públicas dessa versão preliminar do Projeto apontaram para duas mudanças fundamentais na institucionalidade inicialmente proposta:

- a) como o combate à fome deve ser parte de uma política permanente de Segurança Alimentar, necessita-se de uma configuração institucional que não tenha um caráter temporário, como é o caso de um ministério extraordinário;



b) dada a complexidade envolvidas nas articulações com a sociedade civil e com a própria máquina governamental, o papel de coordenação de uma política de segurança alimentar tem que estar diretamente vinculado à Presidência da República sob pena de se transformar em mais uma das políticas governamentais de alcance limitado do ministério a que estiver subordinada.

A recuperação da experiência anterior do CONSEA foi apontada como sendo o melhor caminho a seguir, proposta endossada pelo Projeto Fome Zero..

O CONSEA representou uma novidade em termos de mecanismos de governabilidade no país: representantes do primeiro escalão do Governo Federal e da sociedade civil discutiam propostas que poderiam acelerar o processo de erradicação da pobreza e da miséria. Foram gestadas e/ou viabilizadas propostas de políticas públicas inovadoras, tais como: a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda, a busca de transparência na gestão de recursos públicos e a criação do PRODEA como mecanismo de aproveitamento de estoques públicos de alimentos a ponto de serem perdidos. Mais inovadoras ainda foram as formas de gestão implementadas no processo, com a criação de múltiplos grupos de trabalho mistos (sociedade civil/ governo) que acabaram por consolidar uma nova prática e cultura de gestão compartilhada de políticas públicas.

Uma das grandes limitações do CONSEA no entanto, foi que por definição governamental, as decisões referentes à política econômica continuaram a passar à margem das discussões sobre o impacto das mesmas sobre a segurança alimentar, a fome e a miséria da população. Ou seja, a articulação limitava-se aos ministérios da área social e, muitas vezes, o CONSEA reduziu-se a apenas mais um mecanismo de pressão para garantir recursos para políticas e programas sociais. Assim, a decisão de transformar o combate à fome e à miséria em prioridade não foi adotada pela área econômica, que continuou a aceitar as prescrições dos organismos financeiros internacionais, independentemente do impacto que pudessem ter sobre o agravamento da exclusão social, da fome e da desnutrição.

Recomenda-se que as decisões tomadas no CONSEA e assumidas pelo Presidente da República devam ser implementadas sob a coordenação de uma autoridade com mandato governamental. Nesse caso, sugere-se que esse trabalho seja desenvolvido pelo Ministério do Planejamento articulando-se com os demais ministérios e agências governamentais.

Considerando-se que existem diferentes funções a serem exercidas no Conselho por parte de integrantes do governo e representantes de organizações não-governamentais, seria importante promover a constituição de duas secretarias executivas. Em uma primeira seriam feitas as articulações junto aos diferentes órgãos de governo enquanto a outra cuidaria da interlocução com entidades não-governamentais. Essa proposta de parceria entre governo e sociedade civil permite uma gestão com participação popular abre um canal para a implementação de demandas emanadas das diversas organizações populares.

**Síntese das Estimativas de Custos e Origem**

**dos Recursos dos Programas Específicos do Projeto Fome Zero**

Programas	Implantação	Público beneficiado (mil pessoas)	Custo total anual em R\$ mil (ano)	Fonte de recursos
Estímulo à produção para auto-consumo	Federal/ Municipal	6.370	- (a)	Programas de Política Agrícola e recursos municipais
Cupom de alimentação	Federal/ Estadual/ Municipal e Sociedade civil	44.043	19.961.242	Tesouro, Fundo de Combate à Pobreza e Fundo Assistência Social
Cesta básica emergencial	Federal/ Estadual/ Municipal e Sociedade civil	Não estimado	- (b)	Tesouro, Fundo de Combate à Pobreza e Fundo Assistência Social
Combate à desnutrição infantil e materna	Federal/ Municipal	2.507	- (a)	Orçamento da Saúde e Prefeituras
Segurança e qualidade dos alimentos	Federal/ Estadual/ Municipal e Sociedade civil	Toda população	- (a)	Orçamento da Saúde, do Ministério da Agricultura e apoio privado
Educação alimentar	Federal/ Estadual/ Municipal e Sociedade civil	Toda população	- (a)	Orçamento da Educação e da Saúde nos três níveis de governo e apoio privado

Fonte: Tabulações especiais da PNAD 1999 e Contagem da População de 1996 - IBGE.

(a) Dados não disponíveis, pois os custos estão contemplados nos orçamentos das esferas de governo respectivas.

(b) Os custos estão incluídos no Programa Cupom de Alimentação.

Nota: As pessoas e famílias podem ser atendidas por mais de um programa. Portanto, os números desta tabela não devem ser totalizados.

