



SOPHIA DE RESENDE FRANCO LOPES

**O PROGRAMA FOME ZERO NO CONTEXTO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**LAVRAS – MG
2023**

SOPHIA DE RESENDE FRANCO LOPES

**O PROGRAMA FOME ZERO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Profª. Dra.
Mariana Barbosa de Souza

LAVRAS – MG
202

SOPHIA DE RESENDE FRANCO LOPES

**O PROGRAMA FOME ZERO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**PROGRAM “ZERO HUNGER” IN THE CONTEXT OF SOCIAL SERVICE
POLICIES**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Mariana Barbosa de Souza

UFLA

Prof. Dr. Thiago Aguiar Simim

UFLA

Prof. Dr. Mariana Barbosa de Souza

Orientadora

**LAVRAS – MG
2023**

Dedico este trabalho aos grandes mestres que transmitiram a mim o conhecimento necessário para chegar até aqui. Ao Departamento de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras que sempre me ensinou com profissionalismo, politização e empatia. À minha ex - orientadora Júlia Moretto Amâncio que despertou meu interesse pela administração pública e, em especial, pelas políticas públicas. À minha orientadora Mariana Barbosa de Souza que me conduziu com maestria e sensibilidade para a realização deste trabalho. A todos os professores que fizeram e sempre farão parte da minha formação enquanto pessoa, administradora e cidadã, meu muito obrigada, vocês são fundamentais para o fomento das mudanças que queremos ver no mundo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Leonardo e Alyne por todo o apoio e amor que sempre me ofereceram. Ao meu irmão Nicholas pela amizade que se manteve inabalada mesmo à distância. Ao meu namorado Bruno por ser sempre meu maior parceiro e me inspirar a ser cada dia melhor. À minha amada felina Ithi, que compartilhou comigo o amor mais puro que conheci. Às minhas queridas amigas Thais e Mayumi que estiveram comigo nos bastidores da minha trajetória acadêmica oferecendo apoio e conselhos. Ao amigo Igor Niemeyer que me apresentou a professora Júlia e a administração pública. Agradeço também, a todos os amigos e professores que fizeram parte dessa história que chega academicamente ao fim, mas sempre existirá dentro de mim. Muitas foram as mãos que me apoiaram, os abraços que me tranquilizaram e os conselhos que me guiaram nesse percurso e afirmo com convicção que nada disso seria possível sem vocês.

A todos os citados e implícitos agradeço por estarem comigo e fazerem parte da minha história. Compartilhar com vocês a caminhada me fez e faz diariamente crescer meus horizontes, minha compreensão sobre o mundo e saber que não estou sozinha. Apresento esse trabalho com muita gratidão pelas pessoas incríveis e amadas que estiveram comigo dentro e fora da universidade.

RESUMO

Esse trabalho objetivou uma análise dos desafios enfrentados pelas políticas públicas de assistência social no Brasil. Para isso foi conduzida uma pesquisa bibliográfica sobre as características das políticas públicas de assistência social e assistencialismo. Associadamente, expõe como o assistencialismo, em detrimento das políticas públicas, carece de profundidade suficiente para promover a segurança alimentar. Mediante uma análise dos resultados e desafios enfrentados pelo Programa Fome Zero, expõe que o extravio dessas políticas ao assistencialismo é uma herança histórica brasileira e levanta a hipótese de que essa descaracterização acontece muitas vezes em virtude de embates políticos travados entre o interesse social e os ideais neoliberais.

Palavras-chave: Programa Fome Zero. Políticas públicas. Assistência social. Assistencialismo. Segurança alimentar e nutricional.

ABSTRACT

This article is an analysis of the challenges faced by social assistance policies in Brazil. For this purpose, a bibliographic research was conducted on the characteristics of social assistance policies and assistentialism. In addition, it exposes how assistentialism, at the expense of public policies, lacks sufficient depth to promote food safety. Through an analysis of the results and challenges faced by the “Zero Hunger” Program, it exposes that the deviation of these policies toward assistentialism is a historical heritage in Brazil and raises the hypothesis that this mischaracterization often occurs due to political clashes between social interests and neoliberal ideals.

Keywords: Program Zero Hunger. Public policy. Social Assistance. Assistentialism. Food Safety.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2.1 REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL.....	11
3. O PROJETO FOME ZERO E RESULTADOS INICIAIS DO PROGRAMA FOME ZERO.....	17
4.1 O ASSISTENCIALISMO.....	22
4.2 O PROGRAMA FOME ZERO E O ASSISTENCIALISMO.....	24
5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS (DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).....	26
6. AS DIFERENÇAS ENTRE POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTENCIALISMO.....	31
7. ANÁLISE DO PROGRAMA FOME ZERO À LUZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
8. CONCLUSÃO.....	40
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	44

1. INTRODUÇÃO

A segurança alimentar, segundo o Instituto Cidadania (2001, apud TOMAZINI, 2016, p. 23), é definida como acesso a alimentos em quantidade adequada, equilíbrio nutricional, regularidade da oferta e dignidade para sua obtenção. No entanto, segundo relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo” (SOFI), publicado em 12 de julho deste ano pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), confirmou que no ano de 2022, 70,3 milhões de pessoas estiveram em estado de insegurança alimentar moderada, enquanto 21,1 milhões, cerca de 9,9% da população brasileira, passaram por insegurança alimentar grave, caracterizado por estado de fome.

O problema do acesso a uma alimentação de qualidade e em quantidade adequada sempre foi uma preocupação mundial, sendo o direito à alimentação legitimado por conferências e órgãos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. No Brasil, o direito à alimentação se torna um direito social dos cidadãos brasileiros somente com a Constituição Federal de 1988.

Diante disso, a fim de compreender a trajetória das políticas e iniciativas de combate à fome no Brasil, é preciso assimilar como se desenvolveu historicamente o campo da assistência social no país, desde a tradição portuguesa da filantropia até os reflexos que isso trouxe para uma dificuldade do Estado em reconhecer a assistência social como uma responsabilidade estatal.

Como forma de melhor ilustrar essa busca para solucionar o problema da insegurança alimentar, este trabalho fará uma análise do Projeto Fome Zero, Programa Fome Zero e seus resultados, explorando a distinção entre assistencialismo e política pública, temas estes que serão abordados em capítulos separados.

No âmbito da dicotomia assistencialismo x políticas públicas, será discutida também a eficiência de ambas as formas na promoção da segurança alimentar, analisando, para isso, os resultados alcançados pelo Programa Fome Zero nessas vertentes.

Por fim, serão trabalhados os desafios enfrentados pelo Programa Fome Zero e o que poderia ser feito para a perpetuação de seus efeitos, de modo a garantir a emancipação dos beneficiários, que passariam a ter a segurança alimentar como um direito adquirido.

Para desenvolver o presente trabalho, optou-se pela pesquisa qualitativa, elaborada a partir de uma revisão bibliográfica de livros e artigos que abordam as políticas públicas, o assistencialismo e os resultados do Programa Fome Zero.

Quanto ao propósito, é objetivo deste trabalho, usando como exemplo o Programa Fome Zero, analisar os vícios dos programas de segurança alimentar no Brasil, priorizando a diferenciação entre medidas assistencialistas e políticas públicas, de modo a chegar na resposta para o seguinte problema: Por que as políticas públicas de segurança alimentar no Brasil se desvirtuam do interesse público num viés assistencialista?

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

A alimentação é um direito humano básico, também chamado de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), previsto no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, assinado em 1966 por diversos países, entre eles o Brasil. Entretanto, apenas em 2003, através da PEC 047/2003, passou a ser compreendido entre os direitos sociais previstos pela Constituição Federal.

No momento posterior, com o início do primeiro mandato do Presidente Lula, há uma mudança drástica na forma como as políticas de assistência social, e especialmente aquelas de combate à fome, são conduzidas. O Programa Fome Zero (PFZ) era a principal agenda política do novo governo na área social e mobilizou diversos ministérios. Surgia então uma iniciativa de articulação intersetorial dentro do Estado, que possibilitou a concepção de um projeto capaz de tratar a política de combate à fome enfrentando sua complexidade enquanto fenômeno social total (TOMAZINI, 2016).

O PFZ difere das políticas de combate à fome que o antecederam justamente por seu caráter intersetorial. Nesse espaço a ideia predominante de vinculação da fome à oferta de alimentos dá lugar à de ênfase na demanda. Além disso, as políticas de assistência alimentar evoluem para formas mais diversas de acesso a alimentos, abrangendo também bens ou recursos, seguindo o conceito de *entitlement* de Amartya Sen (1981, 2006 apud TOMAZINI, 2016).

O PFZ abordava o combate à fome por diversas frentes:

“desde formas de organização por bairro a assentamentos agrários e restaurantes populares, bancos de alimentos, transferências condicionadas” (TOMAZINI, 2016)

O desenvolvimento de uma política de combate à fome transformadora e complexa como o PFZ se apoia no trabalho de atores políticos que já impulsionavam a discussão sobre a segurança alimentar há mais de uma década. Embora o PFZ seja um grande marco para as políticas de segurança alimentar no Brasil sua criação não é insulada, foi viabilizada por anos de mobilizações de atores políticos e sociais para impulsionar a agenda do combate à fome. Um dos marcos dessa mobilização é a criação da ONG Ação para Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. (TOMAZINI, 2016).

O PFZ está entre as principais iniciativas de combate à fome no Brasil, uma das primeiras e notáveis medidas do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o combate à pobreza e desigualdade, que veio como sucessor do Programa Comunidade Solidária de Fernando Henrique Cardoso. Baseado nas diretrizes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e da Lei nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Soberania Nutricional. O PFZ faz menção também, em versões posteriores, ao Decreto Nº 7.272, de 25 de Agosto de 2010, que define as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). O Programa mescla estratégias como a Alimentação Escolar e a integração ao Sistema Único de Saúde (SUS), além da mobilização de diversos ministérios.

Tendo em vista o apresentado, o marco teórico deste trabalho permeia por artigos científicos e livros que abordam o tema pelo panorama mais amplo das políticas públicas, que exploram os programas, incluindo o Programa Fome Zero, sobre abordagens multidisciplinares e tecem uma crítica ao imediatismo do assistencialismo, que se reduz a medidas paliativas para o combate à insegurança alimentar.

2.2 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL

O livro *Da Fome à Fome* (CAMPELLO, et al.,2022) traz uma linha do tempo bem completa de todas as políticas públicas, marcos históricos e legislações que, de uma forma ou outra, contribuíram no combate à fome no Brasil desde 1946, data de publicação do livro *Geografia da Fome* de Josué de Castro (1946). Usaremos como base essa linha do tempo na tentativa de compreender quais foram as iniciativas governamentais de promoção da segurança alimentar, focando naquelas com implicações mais diretas. Esse exercício auxilia

na compreensão da fragilidade de políticas e órgãos de combate à fome no Brasil e o contexto no qual surge o PFZ.

Em 1945 é criado o Conselho Nacional de Alimentação (CNA) que elabora posteriormente, em 1952, “A conjuntura alimentar e o problema da nutrição no Brasil”, um plano que objetivava estruturar um programa nacional de merenda escolar e o I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição em 1953. Em 1955 o Programa Nacional de Merenda Escolar é vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) e efetivamente instituído. A Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) foi criada em 1962 para promover a execução de programas de abastecimento de alimentos do governo e agir como regulador do mercado (CAMPELLO, et al., 2022).

No ano de 1967 é extinto o Saps, serviço de Alimentação da Previdência Social, criado em 1940 para oferecer alimentos em refeitórios e vendê-los a preço de custo para as famílias. Em 1972 é criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), vinculado ao Ministério da Saúde, com objetivo de promover e fiscalizar o primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), que seria suspenso em 1974 por irregularidades (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 1976 é criado um novo Pronan, que contempla diversas áreas de atuação no combate à fome, e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), uma parceria do governo com as empresas em prol do trabalhador. O Programa Nacional de Alimentação Escolar vem como sucessor do Programa Nacional de Merenda Escolar, a fim de promover a boa alimentação dos alunos de escolas públicas (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 1985 foi lançado o Plano de Subsídios para a Ação Imediata Contra a Fome e o Desemprego. No ano seguinte ocorreu a VIII Conferência Nacional de Saúde, onde foram debatidos os critérios para um Sistema Nacional de Saúde universal, no mesmo ano aconteceu também a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Em 1989 foi realizada a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN) a fim de descrever o estado nutricional e estrutura socioeconômica das famílias (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 1993 é criado o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea). No ano seguinte, 1994, ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar com o tema “Fome: uma questão nacional”, onde foi apontada a necessidade da criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Ainda no mesmo ano foi criado o Programa Saúde da Família (PSF) e aprovada a Lei 8.913, descentralizando os recursos do PNAE e apontando a necessidade da participação de nutricionistas na elaboração dos cardápios. A criação da estratégia comunidade solidária, em 1995, que buscava aumentar o controle social sobre os

programas de governo, mas resultou numa redução da participação social no debate sobre SA. Em 1996 é criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a fim de financiar a aquisição de alimentos para o mercado interno (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 1997 foi extinto o Inan, consequência da debilitação progressiva de seus programas. No mesmo ano a alimentação e nutrição são inseridas no SUS através da formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que seria aprovada mais tarde, em 1999 quando foi criada a Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), a fim de gerir o PNAN. Em 2000 é estabelecido o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para garantir a qualidade e uso de recursos financeiros (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2001 foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima – Bolsa Alimentação, benefício recebido pelas famílias no valor de 15 a 45 reais mensais. Dois anos depois, em 2003, o Consea foi recriado, retomando a participação social na elaboração de agendas governamentais contra a insegurança alimentar. No mesmo ano foi lançado o Programa Fome Zero, uma das grandes promessas do Governo Lula, envolvendo segurança alimentar, renda, ações emergenciais e programas complementares. Ainda em 2003, a Lei 10.699 cria o Programa de Aquisição de Alimentos, que incentiva a agricultura familiar (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2004 foi realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que trouxe como tema “Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. No mesmo ano foi criado o PBF, integrando ações nas áreas de saúde, educação e proteção social, através de um programa de transferência de renda condicionada. Com a criação do Bolsa Família foram extintos programas análogos, o Bolsa Escola, Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2006 é aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Em 2007, através do O Decreto 6.273, é criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). No ano seguinte aconteceu a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que trouxe o tema “Por um desenvolvimento sustentável, com soberania e segurança alimentar e nutricional”. Em 2008 o Programa Mais Alimentos, abrangido pelo Pronaf, promove a ampliação da capacidade de produção interna de alimentos e a agricultura familiar. Em 2009 a Lei 11.947 foi promulgada para regulamentar a aquisição de alimentos do PNAE, em partes advindo da agricultura familiar, o direito à alimentação adequada e a SAN para os alunos da rede pública (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2010 foi lançada a Estratégia Nacional para Alimentação Complementar Saudável (Enpacs), para orientar a alimentação complementar nos serviços de saúde. No mesmo ano, a alimentação é incluída no art. 6 da Constituição Federal como um direito social. Ainda em 2010 é promulgado o Decreto 7.272, instituindo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2011 a Lei 12.512 eliminou a necessidade de licitação para a aquisição de alimentos advindos da agricultura familiar pela União, estados e municípios. No mesmo ano foi realizada a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o tema “Alimentação adequada e saudável, direito de todos”. Também em 2011 foi lançado o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vigência de 2012 a 2015 e o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Ainda no ano de 2011 foi publicada a 2ª edição da PNAN, visando o aperfeiçoamento das ações de alimentação e nutrição dentro do SUS (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2012 houve a publicação do Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional. No ano de 2013 é aplicada pela primeira vez a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, averiguando que 77,1% da população vivia em situação de segurança alimentar, uma grande diferença dos 64,8% apurados em 2004 (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2014 ocorreu um grande marco na trajetória do Brasil contra a fome, o país saiu pela primeira vez do Mapa da Fome da ONU, o que significa que uma parcela menor do que 5% da população se encontrava em situação de insegurança alimentar grave (CAMPELLO, et al., 2022).

A publicação do Decreto 8.553 em 2015 instituiu o Pacto Nacional pela Alimentação Saudável. Ainda no mesmo ano aconteceu a V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o tema “Comida de verdade no campo e na cidade, por direitos e soberania alimentar”, a ascensão dessa temática se deu pelo grande aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, nutricionalmente pobres e potencialmente prejudiciais à saúde, nas décadas anteriores (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2016, em meio ao impeachment da então presidente Dilma Rousseff, o Senado aprovou a PEC 241, que congelou o teto dos gastos públicos pelos próximos 20 anos (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2017 foi lançado o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com vigência de 2017 a 2019, baseado nas considerações da V Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 2018 a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 captou

através da utilização do Ebia uma mudança nos patamares de segurança alimentar. A pesquisa identificou que 36,7% dos brasileiros estavam em condição de insegurança alimentar grave, enquanto outros 63,3% passavam por algum grau de insegurança alimentar (CAMPELLO, et al., 2022).

Em 2019, sob o governo de Jair Bolsonaro, foi extinto o Consea através da MP 870, o que representou um grande abalo à agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país. Em 2020 surge a pandemia de COVID-19 e com ela um aumento do desemprego, da inflação e da insegurança alimentar. Isso deu início a uma série de medidas temporárias para evitar o colapso do país. A Lei 13.987 e a Resolução nº 2 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizaram a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do PNAE às famílias de alunos durante o período de interrupção das aulas presenciais. Ainda no primeiro ano de pandemia o Auxílio Emergencial foi criado pela Lei 13.982, inicialmente prevendo um repasse mensal de 600 reais durante o período de 3 meses e, mais tarde, prorrogado por mais quatro parcelas de valor mais baixo. Em 2021, 18 anos após a criação do consolidado Programa Bolsa Família, o PBF foi substituído através da MP 1061/2021 pelo Programa Auxílio Brasil, a Medida Provisória também extinguiu o Plano de Aquisição de Alimentos (PAA), substituindo-o pelo Alimenta Brasil. Essa Medida Provisória resultou na publicação da Lei 14.284 (CAMPELLO, et al., 2022).

Essa transição do PAA para o Alimenta Brasil foi muito criticada, por não trazer inovações ao programa e por reduzir espaços de diálogo com a sociedade civil, reduzindo a transparência. O PAA vinha em uma trajetória de constante crescimento desde sua criação em 2003 até 2016, sofrendo perdas progressivas desde então, a exceção foi o ano de 2020, quando a grande mobilização popular levou a uma destinação de R \$500.000.000,00 extras para o programa. No entanto, no ano seguinte, o montante destinado pelo governo Bolsonaro ao PAA foi de cerca de R \$100 milhões, 10% do montante aportado em 2012 (CAMPELLO, et al., 2022).

Com essa linha do tempo pretendeu-se ilustrar a trajetória de altos e baixos das políticas públicas de SAN no Brasil, a relação íntima que guardam com a saúde, educação e com a agricultura familiar. Apesar do percurso sinuoso é perceptível um aumento dos investimentos em políticas públicas de SAN nas últimas décadas, especialmente durante os mandatos petistas, e seu desmanche após o impeachment (CAMPELLO, et al., 2022).

Todas essas medidas, entre outras, foram, pouco a pouco, derrubando os indicadores de desigualdade, tanto no meio urbano quanto no meio rural: em 2004, a extrema pobreza agrícola era quase o triplo da extrema pobreza geral; em 2013, as taxas praticamente se igualaram. Assim, a fome ia se tornando um fantasma que – parecia – poderia ser vencido e

exterminado de nossa sociedade. Quando o Brasil saiu do Mapa da Fome, em 2014, o número de brasileiros em situação de subalimentação havia caído em 82% desde 2002. (CAMPELLO; BORTOLETTO, 2022, p. 66)

Sob a administração de Jair Bolsonaro e com o agravamento da fome causado pela pandemia de COVID-19, o fenômeno de desmanche das políticas de SAN se acentua. Uma coleta de dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) aferiu que 58,7% dos brasileiros enfrentavam, em dezembro de 2021, algum grau de insegurança alimentar.

Em anos anteriores políticas de redistribuição de renda, como o Programa Bolsa Família que chegou a representar uma redução de 51,4% na desnutrição infantil entre as famílias beneficiadas, e a Política de Valorização do Salário Mínimo, sempre acima da inflação, proporcionavam maior capacidade de aquisição de alimentos para as famílias, especialmente àquelas chefiadas por mulheres. Um grupo historicamente preterido nesta questão. Além destes foram esvaziados também programas como o Pronaf, que estimulava a agricultura familiar, fornecedora de grande parte dos alimentos que são consumidos no Brasil.

A mudança drástica nos esforços dirigidos ao combate à fome pode ser observada nos Gráfico 2.2.1 e Gráfico 2.2.2.

Gráfico 2.2.1

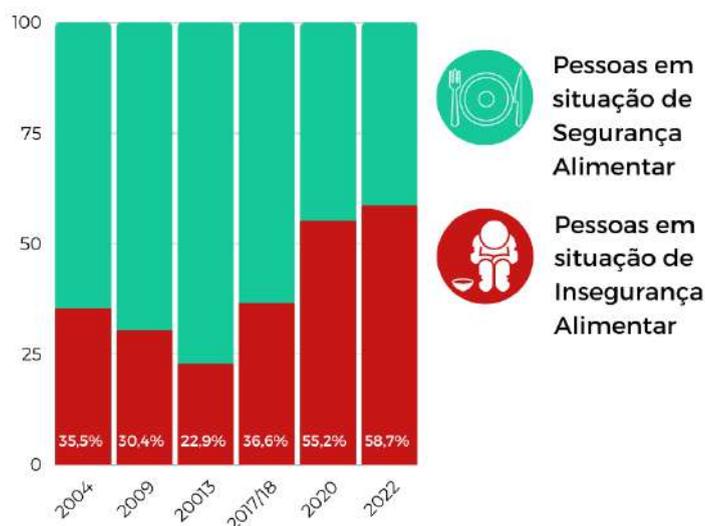


Gráfico 2.2.1. Fonte: IBGE (2015; 2019); Rede PENSSAN (2021)

Gráfico 2.2,2

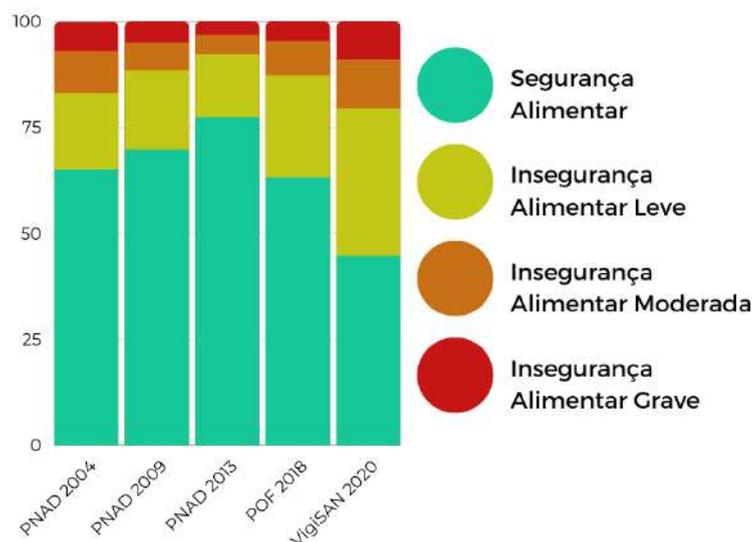


Gráfico 2.2.2. Fonte: Dados da PNAD de 2004 e 2013, POF de 2018 e Inquérito VigiSAN 2020.

3. O PROJETO FOME ZERO E RESULTADOS INICIAIS DO PROGRAMA FOME ZERO

O Projeto Fome Zero foi apresentado pelo Instituto Cidadania e assinado por Luiz Inácio Lula da Silva em outubro de 2001. Esse projeto emerge como fruto de mais de uma década de mobilizações sociais e políticas que buscavam impulsionar o debate sobre a fome e a segurança alimentar no Brasil. Entre essas movimentações Yazbek (2004F) destaca a Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (1992/93), o movimento social encabeçado por Herbert de Souza e o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) e o envolvimento de representantes de diversas organizações da sociedade civil e ONGs, além de especialistas em segurança alimentar na fase de elaboração do projeto.

A proposta do Projeto Fome Zero consolidava a significação da fome como fenômeno social total, isto é, como um fenômeno permeado por fatores distintos como os sociais, econômicos, jurídicos, religiosos e etc (CAMPELLO, 2022). Além da construção do conceito de segurança alimentar, o projeto trazia uma proposta de construção intersetorial das políticas de combate à fome, com integração de políticas emergenciais, estruturais e locais em planos

de curto, médio e longo prazos e uma análise da realidade da fome no Brasil à época (YAZBEK, 2004; XAVIER, 2020).

O desenho do Projeto Fome Zero reflete e integra as ideias previamente discutidas pela sociedade brasileira, incorporando as problemáticas levantadas por grupos anteriores, resultando assim em uma proposta inovadora. A proposta apresentada pelo projeto rompe com as noções de políticas sociais assistencialistas, filantrópicas e benemerentes que perpetuaram no Brasil desde a colonização. Para isso, parte de uma análise própria da insegurança alimentar no Brasil, em que se identifica a pobreza e a desigualdade social como os principais fatores responsáveis pela fome no país. Dessa forma, orienta a necessidade de políticas que atuem nas causas do problema e não somente como medidas paliativas.

O projeto aborda a importância de dois tipos de política para efetividade do combate à fome. O primeiro tipo são as políticas emergenciais, iniciativas como a distribuição de alimentos e ações de política social específicas para grupos, regiões e etc. Essas são características do modelo assistencialista, atuam predominantemente no alívio imediato da fome, atendendo aos mais necessitados em uma visão restrita de insegurança alimentar. Essas políticas são essenciais para o enfrentamento da fome, pois ignorá-las significa desassistir a população em situação de insegurança alimentar até que profundas mudanças estruturais retifiquem os fatores econômicos, políticos e sociais causadores da fome. Entretanto, o Projeto Fome Zero também evidencia a imprescindibilidade das políticas estruturais como a redistribuição de renda, reforma agrária, alfabetização, geração de empregos e etc. (YAZBEK, 2004).

As políticas estruturais são essenciais para a reparação de fatores como pobreza e desigualdade social, fortemente vinculados à questão da fome no Brasil, como foi identificado pelo próprio projeto. São políticas que buscam atuar, como o nome sugere, na estrutura do problema. No caso da fome, elas podem ser de dois tipos, relacionadas à oferta ou à demanda. No âmbito da oferta são políticas como o incentivo à agricultura familiar e a reforma agrária, que buscam alterar a matriz produtiva, proporcionando o aumento da oferta de alimentos ao mesmo tempo que atuam, também, na redução da desigualdade social. (YAZBEK, 2004).

Na esfera da demanda procuram melhorar as condições de acesso da população, compreendendo que não basta aumentar a oferta se a população em insegurança alimentar não tem acesso perene a esses alimentos. Essas são políticas como a alfabetização, renda mínima, redistribuição de renda e a geração de empregos (TOMAZINI; LEITE, 2016).

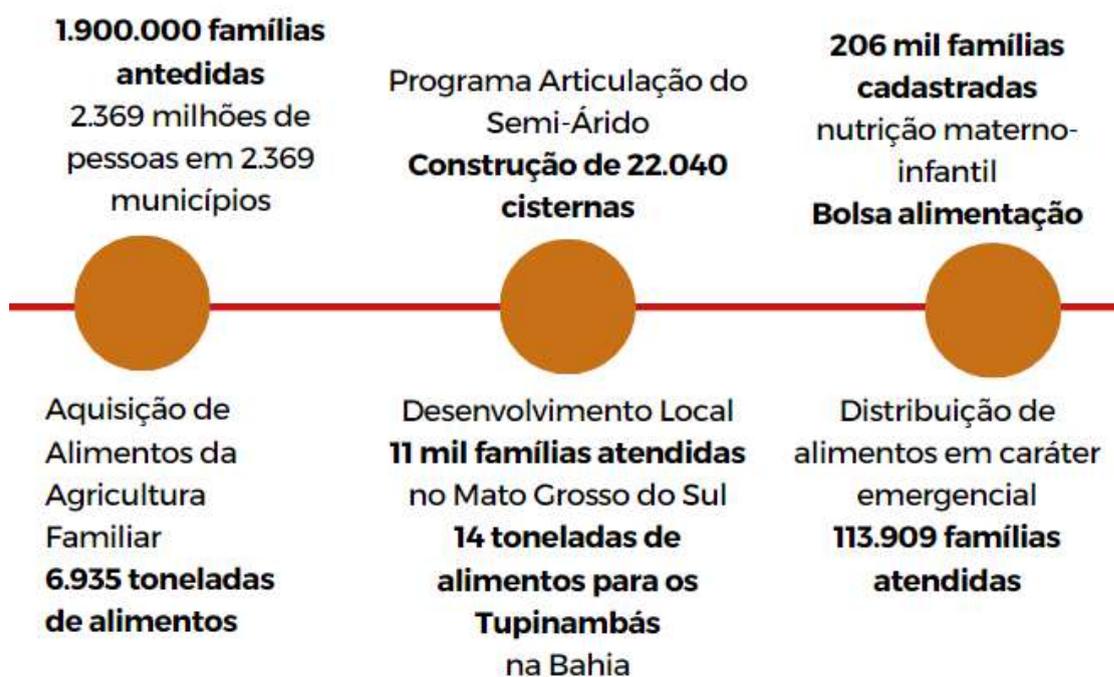
Sem iniciativas que atuem na raiz do problema, a política de combate à fome não se torna emancipadora, ou seja, não é capaz de reduzir a fome, mas apenas “remediá-la” em

alguma medida. Isso perpetua o problema, o que renega essas políticas ao assistencialismo, filantropia, benemerência e etc. O Projeto Fome Zero reconhece a necessidade da integração desses dois tipos de política e traz, para ambas, propostas intersetoriais, participativas e politizadas (YAZBEK, 2004).

Além dessas duas, são abordadas pelo projeto também as políticas específicas, que se moldam para atender às particularidades de um grupo, comunidade ou região, podendo ser de curto, médio ou longo prazo. Outra distinção de política social pertinente que o Projeto Fome Zero traz são as políticas locais, pensadas para os níveis estadual e municipal, com a intenção de promover a adequação das políticas de combate à fome aos diferentes tipos de realidades do Brasil, com propostas voltadas para áreas metropolitanas, zonas rurais e cidades de pequeno e médio portes. Entre essas, cabe citar os restaurantes populares, os bancos de alimentos, os projetos de aquisição de alimentos e incentivo à agricultura familiar (YAZBEK, 2004).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de janeiro de 2004 (apud YASBEK, 20014), pouco menos de um ano após seu lançamento em 2003 o Programa Fome Zero já produzia iniciativas e resultados promissores.

Figura 3.1 - Progresso do PFZ no primeiro ano de implementação



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2004

Atendo-se ao projeto que o originou, desde sua introdução o Programa Fome Zero (PFZ) se apresenta como um programa coordenado de todo o governo e seus ministérios. Contou inicialmente com a estrutura do CONSEA e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que posteriormente deu lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O programa coordenava ações do Ministério de Assistência Social, MESA, Secretaria do Bolsa-Família entre outros numa proposta de integração de ações entre os órgãos públicos (YAZBEK, 2004).

No desenho inicial do PFZ destacam-se alguns projetos pelas estratégias empregadas. O projeto-piloto desenvolvido nos municípios de Acauã e Guaribas, no Piauí, identificou a falta de água como um dos fatores críticos para a fome na região. Em resposta ao diagnóstico, foram concebidas ações para enfrentar a falta de água potável. Duas ações estruturais que tinham o intuito de facilitar a construção de cisternas para coleta e armazenamento de água foram a construção de 22.040 cisternas pelo Programa Articulação do Semi-Árido e a criação de uma linha de crédito para obras hídricas no Programa Nacional de Agricultura Familiar (YAZBEK, 2004). A concepção de ações desse tipo mostra que havia entre os implementadores do PFZ uma compreensão abrangente do problema da fome e que haviam, no recém empossado governo, mecanismos possíveis para a articulação dessas ações.

Cabe citar também as iniciativas de alfabetização de adultos, as políticas específicas para acampamentos sem-terra, indígenas e quilombolas, escolas, recém-nascidos e puérperas, a aquisição de alimentos da agricultura familiar e as ações de desenvolvimento local, atendendo 11 mil famílias no Mato Grosso do Sul e distribuindo 17 toneladas de alimentos para os Tupinambás na Bahia. Contudo, a política social pela qual o PFZ era mais conhecido era o Cartão Alimentação, uma política de transferência vinculada à compra de gêneros alimentícios (YAZBEK, 2004).

Apesar da inovação trazida pelo Projeto Fome Zero, das mobilizações que abriram caminho para essas ideias e de tantos outros fatores que o indicavam como um plano promissor para o combate à fome, o Programa Fome Zero desde sua implementação não surtiu os efeitos esperados. O projeto que antecedeu o PFZ era, de fato, um tanto arrojado e progressista, com um grande apelo simbólico. Entretanto, uma parte significativa dessas propostas se limitou ao simbolismo do projeto e não foi colocada em prática no desenho concreto do PFZ (YAZBEK, 2004).

O PFZ implementou alguns programas que remetiam à proposta inicial de integração, outros que foram bem recebidos pela sociedade civil, outros ainda que pretendiam provocar mudanças estruturais mas nunca efetivou a renovação das políticas de segurança alimentar

que pretendia. A frustração do PFZ é consequência de alguns fatores. Entre eles cabe citar a dificuldade de articulação (seja intra-ministerial, com outros órgãos públicos, entre programas similares e até mesmo com a sociedade civil), a despolitização e a fragmentação (YAZBEK, 2004).

Essa articulação não é uma tarefa fácil. No plano interno é necessária a coordenação de diversos órgãos e programas que nem sempre estão preparados para conduzir esses arranjos complexos. Para que um programa como o PFZ tenha êxito é necessário que o desenho desse arranjo seja pensado já na concepção do projeto, que cada órgão tenha suas atribuições definidas, que os colaboradores sejam capacitados e conheçam as estratégias e objetivos do programa. Almeida (2004) critica justamente a falta de conteúdo no estabelecimento dos objetivos do PFZ. A intenção era que trabalhassem de forma descentralizada, mas o resultado obtido se aproxima mais da descoordenação.

Um outro fator que se relaciona a esse é a fragmentação, o projeto sugeria um modelo de política pública integrada mas isso não se concretizou com o PFZ. Assim como aconteceu com os órgãos responsáveis pela sua execução, os programas do PFZ não eram integrados da forma que havia sido concebida anteriormente. Os programas operavam de forma independente, sem direcionamento coletivo e muitas vezes em paralelismo (HALL, 2006 apud TOMAZINI; LEITE, 2016).

O último fator crítico para a frustração do PFZ, que consideramos ser o principal deles, é a despolitização. “Há política nas políticas sociais” Yazbek (2004) ilustra bem a relevância desse elemento para o sucesso de um programa como o que o Projeto Fome Zero propunha. Retomando o breve apanhado histórico deste trabalho é evidente o impacto que as circunstâncias e ideais políticos do país têm sobre as políticas sociais. Assim como ocorreu nos anos 1990, as disputas políticas entre o movimento neoliberal e o progressista afetaram negativamente as políticas sociais propostas pelo primeiro governo Lula, com a sociedade perdendo seu papel de protagonismo.

Nessa disputa de interesses e significados a sociedade civil é frequentemente preterida, por ser menos estruturada e articulada, suas demandas se ofuscam frente às de atores com mais poder e influência. Deparando-se com esse cenário, o PFZ afasta-se do projeto que o originou, atenuando seus ideais progressistas a fim de não romper com a lógica neoliberal. É importante pontuar que o que trazemos aqui como neoliberalismo não são as teorias neoliberais mas o interesse de mercado que defende o enriquecimento das classes dominantes em detrimento da emancipação do restante da sociedade. Assim o programa perde seu cunho

inovador e progressista, tornando-se predominantemente conservador e mais do mesmo, exceto por alguns programas pontuais.

A despolitização carrega também outras consequências, como a determinação do público beneficiário, o caráter humanitário/filantrópico e a escassa conversão dessas iniciativas em direitos. A seleção do público alvo pela linha da pobreza é excludente e divergente da noção ampla e compreensiva de insegurança alimentar na qual foi fundado o PFZ. Nesse contexto, as principais ações do programa (Cartão Alimentação e outras distribuições de alimentos ou recursos, especialmente os vinculados) retomam o caráter humanitário ou filantrópico de ações anteriores, numa perspectiva compensatória de alívio imediato e assistencialismo. Evidentemente, dada a despolitização do programa, as políticas estruturais (naturalmente mais progressistas) dão lugar a auxílios e benefícios, deixando de incitar o reconhecimento de direitos sociais (YAZBEK, 2004).

4.1 O ASSISTENCIALISMO

O assistencialismo, como o nome sugere, consiste em ações do governo para dar assistência à população vulnerável ou desamparada. Ao contrário das políticas públicas de assistência social, o assistencialismo se contém a ações dispersas, imediatistas, pontuais ou superficiais, que se assemelham à caridade. Esse tipo de política de governo não é novo no Brasil, é uma herança de décadas, ou até séculos, da tradição filantrópica que os portugueses trouxeram (SOUZA; MEXKO, 2022).

O assistencialismo se assemelha à filantropia de diversas maneiras. A primeira, e talvez a mais cruel, é que ambos apresentam um caráter de favor, ajuda. Essa perspectiva caritativa do assistencialismo, além de desobrigar o Estado do provimento da assistência social, inibe a reivindicação de direitos pela população. Esse aspecto caritativo do assistencialismo pode perpetuar a dependência, criando uma dinâmica em que a população se torna passiva, aguardando a ajuda ou beneficência, em vez de buscar ações que promovam a sua autonomia e *empowerment*. Além disso, ao se basear na generosidade ou no altruísmo, o assistencialismo muitas vezes não ataca as raízes estruturais das desigualdades sociais, tornando-se paliativo e incapaz de gerar mudanças sistêmicas necessárias para enfrentar questões de longo prazo (AMÂNCIO, 2009; RAICHELIS; COUTO; YAZBEK, 2012).

Quando determinado serviço é ofertado à população como um altruísmo estatal os cidadãos dificilmente se sentirão merecedores deste. Dessa forma, além de dissuadir o acesso à assistência social por aqueles que dela carecem, também afasta o debate público a seu

respeito. Esse cenário abre espaço para a proliferação de ideais da população dominante (minoria numérica) em detrimento dos interesses da população subordinada, a quem interessa ter um sistema eficaz de assistência social (SOUZA; MEXKO, 2022).

O interesse dominante é, via de regra, em manter a lógica de mercado, lucro e as estruturas sociais já existentes que o beneficiam. Sendo assim, o assistencialismo se resume a ações de pouco impacto, especialmente sobre as estruturas sociais e econômicas que contribuem para a fome e desigualdade. O maior exemplo de política assistencialista são as doações de alimentos ou recursos, que atuam apenas no alívio imediato do problema, porém pouco (ou nada) fazem para alterar os fatores sociais, econômicos e etc. que o causam. A figura abaixo usa o exemplo do combate à fome para ilustrar como, sem agir na causa do problema, o assistencialismo se apresenta como uma medida paliativa para a situação, contudo nunca como sua solução.

Figura 4.1.1 - Ciclo do assistencialismo no combate à fome



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Os autores Souza e Mexko (2022) examinam as causas e consequências da falta de profundidade do assistencialismo. Uma das principais causas é a forma como a assistência social passou a integrar a Constituição Brasileira de 1988. Ao contrário de áreas como a saúde e a previdência, a assistência social não foi fruto de reivindicações populares, mas sim de uma concessão tácita da classe dominante. Isso significa que essa inclusão não emana de um debate ou mobilização popular por essas políticas, mas de uma tentativa de apaziguar as relações entre dominantes e subordinados sem demandar grandes concessões dos primeiros.

Originando-se de cima para baixo, implica que o objetivo de políticas assistencialistas não reside na redução da fome, desigualdade social ou qualquer outra mazela que venha a atingir a população desamparada. O real objetivo é manter as relações sociais e estruturas organizacionais pré-existentes, empregando apenas o mínimo esforço para pacificar e remediar a situação (YAZBEK, 2004).

Em síntese podemos caracterizar o assistencialismo como aquelas políticas mais superficiais, que se expressam em forma de ajuda ou apoio imediato, abordando apenas os efeitos visíveis dos problemas públicos e não suas causas subjacentes. Além disso, na maior parte das vezes não se convertem em direitos e são bastante voláteis, sendo frequente a substituição de órgãos, programas e etc que tenham objetivos e estratégias similares. O assistencialismo, como buscamos evidenciar com o exemplo da fome, se manifesta principalmente no gênero de doações, mas também pode existir na forma de serviços, moradia e etc (SOUZA; MEXKO, 2022).

4.2 O PROGRAMA FOME ZERO E O ASSISTENCIALISMO

A face assistencialista do PFZ se mostra à medida que passa a divergir do projeto que o originou. Com o abandono das políticas de maior impacto a longo prazo, o programa se esvazia e passa a perder seu aspecto arrojado e progressista. A conformação do PFZ aos ideais neoliberais prevalentes à época é possivelmente a principal razão desse esvaziamento. A adequação do programa a esses ideais implica o abandono de metas mais ambiciosas ou reformadoras (TOMAZINI; LEITE, 2016; YAZBEK, 2004).

O principal programa pelo qual o PFZ é até hoje conhecido é o Cartão Alimentação. O programa de transferência vinculada pouco alude ao ideal de redistribuição de renda que o projeto sugeria. Sem negar a necessidade de projetos do tipo para a superação da fome, é preciso reconhecer a importância de atender à necessidade imediata de assistência. Não é admissível que a população passe desassistida até que essas mudanças de longo prazo sejam capazes de solucionar o problema, se é que é possível solucioná-lo plenamente (TOMAZINI; LEITE, 2016).

O caráter assistencialista não é justificado exclusivamente pela existência de programas de transferência de renda, pois esses são em muitos casos necessários para que a sociedade seja assistida no curto prazo. Entretanto, não se pode relevar as falhas do programa já que em mais de um aspecto deixa de atender às expectativas, especialmente quando temos em

consideração que o Cartão Alimentação foi a principal realização do Programa Fome Zero (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Entre as críticas que Tomazini e Leite (2016) fazem ao programa está o fato de ser uma transferência vinculada, o que restringe o uso dos beneficiados e o confere um aspecto ainda mais assistencialista. Considerar a fome como uma questão tão superficial quanto não ter o que comer é ignorar a fome enquanto fenômeno social total. Assim agravam-se a inexistência de outros programas complementares, a insuficiência dos programas existentes e a falta de coordenação entre eles.

O indício não é que o PFZ foi condenável ou incondizente, pelo contrário, foi bastante condizente com a circunstância neoliberal em que estava inserido. A hipótese é que, justamente em virtude dessa adequação ao neoliberalismo, o Programa Fome Zero se afastou do Projeto Fome Zero tornando-se incompleto e insuficiente. A despolitização do Programa é também seu declínio. O formato assistencialista se mostra, portanto, não em um programa específico mas em sua totalidade, ambição e coordenação (AMÂNCIO, 2009).

O PFZ abrangeu, sim, iniciativas promissoras e progressistas, mas essas não eram suficientes, seja por serem poucas ou por não alcançarem suficientemente a parcela desassistida da população. Esse afastamento entre o Programa Fome Zero e o Projeto de mesmo nome acontece, justamente, pela imposição dos interesses da classe dominante sobre a sociedade. A semelhança se mostra, novamente, nas críticas ao PFZ e ao assistencialismo. Essa crítica é também um fator determinante. Enquanto a crítica e a comparação ainda são válidas é preciso ressaltar que decorre dessa imposição de interesses que é justamente a causa da existência de políticas assistencialistas (TOMAZINI; LEITE, 2016).

O assistencialismo deriva de uma tentativa de conter as demandas da sociedade de forma passiva, mas nunca emancipadora. Ao mesmo tempo que atingem esse objetivo e colocam o interesse social em segundo plano o colocam em uma posição em que a própria estrutura social opera a seu favor, criando cenários onde mesmo com a ascensão do debate, com a existência de movimentações e conquistas sociais, a conjuntura ainda não permite que o interesse social ascenda plenamente (SOUZA, 2006).

Precisamente pela oposição da classe dominante ao interesse social e pelo poder de controle, opressão e persuasão que a primeira tem sobre o segundo, se faz especialmente difícil implementar políticas de assistência social ambiciosas e mais ainda convertê-las em direitos duradouros. Mesmo quando existe espaço para o debate sobre assistência social, não existe espaço para a formulação dessas políticas. Mesmo que exista, não existe espaço para que o debate se converta em política. Mesmo que exista, a política não atinge uma cobertura

suficiente da população. Mesmo que atinja, não é o suficiente para atender a sociedade de forma satisfatória. Mesmo que seja, não é integrada com outras políticas que atendam as demais carências da assistência social. Mesmo que seja, não tem um plano a longo prazo. Mesmo que tenha, esse plano não é convertido em direitos. Mesmo que o debate social ascenda, dificilmente os ideais dominantes o permitirão fazê-lo de forma significativa e perene (TOMAZINI; LEITE, 2016; SOUZA, 2006; AMÂNCIO, 2009).

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS (DE ASSISTÊNCIA SOCIAL)

Abordamos previamente o assistencialismo e as diversas formas como esse difere do que chamamos de política pública, entretanto não explicitamos o conceito de políticas públicas. Souza (2006) explica que esse é um termo de difícil definição. O conceito surgiu nos Estados Unidos e passou por diversas mudanças, entendimentos e perspectivas. Justamente por isso é difícil estabelecer definitivamente o que são as políticas públicas, qual o seu papel e quais são os atores sociais relevantes para elas.

Apesar da dificuldade, ao analisar a forma como as políticas públicas foram abordadas em produções acadêmicas e em aplicações concretas é possível alcançar alguns pontos em comum, que se repetem nas diversas vertentes. Em síntese, tendo como base a análise de Souza (2006) e priorizando aquilo que é mais pertinente para esse trabalho, as políticas públicas são um conjunto de ações do governo, é tudo aquilo “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1984, apud SOUZA, 2006). Além disso, a análise ressalta a condição dessas ações enquanto modificadores, econômicos ou sociais.

Assim, ressalta o caráter político das políticas públicas, que modificam a sociedade ao mesmo tempo que são moldadas por ela. Tal qual propôs Souza (2006) essa compreensão parece ser mais oportuna através da contraposição de algumas teorias de políticas públicas. As duas mais pertinentes para a discussão que se propõe são o ciclo de políticas públicas e a coalizão de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, apud SOUZA, 2006).

Dentro das teorias sobre o ciclo de políticas públicas existem algumas propostas diferentes para as etapas do ciclo de políticas públicas e suas nomenclaturas, mas Souza (2006) as sintetiza em cinco: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Essas teorias concentram-se especialmente na relevância da definição da agenda, seja na própria formulação ou ainda nos agentes que atuam para a formação dessa agenda.

O questionamento sobre a definição das agendas de políticas públicas aponta para uma de três perspectivas. A primeira é a de que a agenda é fruto dos próprios problemas, que o reconhecimento de sua relevância os coloca na agenda. A segunda é do aspecto político e como constitui a consciência coletiva. A terceira evidencia os participantes visíveis e invisíveis do ciclo de políticas públicas, exemplos deles são políticos, partidos, mídia, grupos de pressão, a burocracia e etc (SOUZA, 2006).

É importante para a compreensão da definição de políticas públicas tomada por esse estudo com base nas contribuições de Souza (2006, 2022) uma segunda teoria de políticas públicas. Deixando temporariamente de lado as teorias do ciclo de políticas públicas, a teoria que a critica e é, também, relevante para a proposta é o modelo da coalizão de defesa (advocacy coalition) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, apud SOUZA, 2006). Os autores concebem as políticas públicas enquanto um conjunto de subsistemas estáveis, articulados com os acontecimentos externos que estabelecem os parâmetros sob os quais opera cada política pública.

Esse enfoque de Sabatier e Jenkins-Smith concebe o processo de formulação das políticas públicas em uma dimensão mais abrangente, assimilando aspectos geralmente desconhecidos às linhas de ciclo de políticas públicas. Entre esses aspectos ignorados estão as crenças, valores e ideais dos subsistemas e as coalizões que existem entre eles. Como já exposto previamente, a compreensão dessa dimensão quanto menos tangível torna-se mais relevante para a análise de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Em síntese, as políticas públicas são ações governamentais que têm impactos sociais ou econômicos, idealmente a longo prazo, e muitos são os atores, interesses e ideais que as constroem. Partindo dessa discussão acerca do conceito de políticas públicas começa agora a tarefa de explorar como elas se desenvolvem e quais são os atores que influenciam nesse processo. As principais etapas onde há maior espaço para a inserção de atores não governamentais, em especial aqueles menos institucionalizados, são a definição de agenda e a avaliação.

Tendo em vista que as demais etapas são mais restritas ao domínio de atores governamentais e que não se pretende uma análise completa do ciclo de políticas públicas, oportuna-se esmiuçar apenas a definição da agenda e a avaliação de políticas públicas. Durante a fase de definição da agenda é que as vozes desses atores como políticos, mídia, sociedade civil, grupos de interesse e outros disputam para a ascensão dos problemas de seu interesse ao debate público e, em virtude disso, à agenda. Sendo esse um dos momentos de maior abertura para influências externas ele é, também, aquele em que há a maior diversidade

de atores envolvidos e possibilidade de promoção do interesse social (EASTON, 1965, apud SOUZA, 2006).

Normalmente, há centenas de atores de diferentes grupos de interesse, agências governamentais, legisladores em diferentes níveis de governo, pesquisadores, jornalistas e juizes envolvidos em um ou mais aspectos do processo. Cada um desses atores (sejam individuais ou corporativos) possui valores e interesses potencialmente diferentes, percepções da situação e preferências políticas diferentes. (SABATIER, 2019, p. 3, tradução própria)

Os problemas públicos que alcançam o debate têm, a partir daí, a oportunidade de mais uma vez disputar nessa arena de interesses para que possam ser considerados como alvo de políticas públicas. É importante ressaltar que, nesse debate, o interesse público não é, necessariamente, o resultado da soma dos interesses individuais ou de grupos, já que os interesses de minorias detentoras de influência e recursos se sobrepõem facilmente sobre os de maiorias de interesses difusos (OLSON, 1965, apud SOUZA, 2006).

Uma vez que determinada questão é estabelecida, reconhecida enquanto um foco de políticas públicas e entra para a agenda, o governo identifica as alternativas viáveis para execução dessa política, avalia as opções, determina uma estratégia e a implementa. Em todas essas etapas o governo é o principal ator envolvido e responsável pelo processo. Evidentemente, nessas etapas onde o governo é o principal ator envolvido a política pública continua sujeita a se desviar do interesse público que é, ou deveria ser, seu objetivo maior. Justamente por isso torna-se ainda mais importante a etapa de avaliação de políticas públicas, já que é nessa ocasião que as ações, estratégias, processos e resultados dessas políticas estão novamente sujeitos ao feedback dos atores externos ao governo (SABATIER, 2019).

A avaliação de políticas públicas é o momento em que o governo se enseja a ouvir dos demais atores como experts da área, o terceiro setor, a sociedade civil, o mercado e etc a respeito de todo o processo de formulação e implementação dessa política, seu desempenho, impactos e resultados. Aqui, são levantadas propostas de aperfeiçoamento, questionamentos e até, ocasionalmente, a hipótese de reestruturação ou extinção da política (SABATIER, 2019).

Além da participação desses atores nas políticas públicas, outra qualidade comum entre as teorias de políticas públicas e reiterada por Celina Souza (2006) e Paul Sabatier (2019) é que, no geral, seu ciclo tem um prazo de duração longo, e o mesmo é esperado de seus resultados.

Esse processo (das políticas públicas) normalmente envolve períodos de tempo de uma década ou mais, pois essa é a duração mínima da maioria dos ciclos de políticas, desde o surgimento de um problema até a aquisição de experiência suficiente com a implementação para realizar uma avaliação razoavelmente justa do

impacto de um programa (Kirst e Junk, 1982; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Vários estudos sugerem que são necessários períodos de vinte a quarenta anos para obter uma compreensão razoável do impacto de uma variedade de condições socioeconômicas e acumular conhecimento científico sobre um problema (SABATIER, 2019, tradução própria)

Dessa forma, como os autores sugerem e como buscamos evidenciar, as políticas públicas em sua concepção são planos a longo prazo, perduram através de administrações, câmaras, e circunstâncias dinâmicas e precisamente por isso sua avaliação se faz ainda mais necessária, para que possam continuar atendendo ao seu propósito e mantendo sua relevância apesar das mudanças que estão sujeitas a enfrentar.

Um fator crítico que sistematicamente prejudica as políticas públicas, especialmente aquelas de assistência social, é a descontinuação. As políticas de assistência social são frequentemente populares, como é evidenciado pelos atuais mais de 19,5 milhões de usuários cadastrados no CadÚnico, Cadastro Único dos Programas Sociais (IBGE, 2021). Exatamente em virtude dessa popularidade, programas do tipo dão grande visibilidade ao poder executivo, tornando-os vítimas constantes de descontinuação.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um exemplo que ilustra bem essa descontinuação. O PBF surgiu em 2004, coexistindo com o Fome Zero e aglutinando outros programas análogos que o antecederam. Tomazini e Leite (2016) o citam, inclusive, como uma das causas do abandono do PFZ, mas essa é uma questão que abordaremos adiante. Por hora objetiva-se apenas utilizar o PBF como exemplo da constante instabilidade que aflige os programas de assistência social. O PBF elaborado por Lula em 2004, que já era o sucessor de diversos programas sociais anteriores, foi substituído por Jair Bolsonaro em 2021 pelo Programa Auxílio Brasil. Substituição essa causada pelo agravamento dos impactos da pandemia e a redução do apoio popular ao governo que levaram a uma tentativa de aumento do apoio popular no ano eleitoral que se aproximava. O Auxílio Brasil, por sua vez, foi novamente substituído pelo Programa Bolsa Família com a reeleição de Lula, em 2023. Em pouco mais de duas décadas o principal programa nacional de redistribuição de renda passou três vezes por grandes mudanças causadas por transições no executivo federal.

Essa inconstância dos programas determina, muitas vezes, sua falha. Por serem precocemente interrompidos ou abandonados, o ciclo de políticas públicas não se completa efetivamente e esses programas não conseguem atingir a maturidade necessária para que possam ser, de fato, transformadores da realidade social.

Tendo em vista a noção de políticas públicas apresentada e as perceptíveis dificuldades que enfrentam as políticas de assistência social no Brasil, partimos para a investigação de

como o Programa Fome Zero se encaixa nesse cenário. Para isso, retomaremos as cinco etapas do ciclo de políticas públicas trazidas por Souza (2006), a análise do PBF realizada por Tomazini e Leite (2016), por Couto, Yazbek e Raichelis (2012) e por Yazbek (2004).

O Projeto Fome Zero, conforme mencionado anteriormente, surge como resultado da mobilização de diversos atores em prol da segurança alimentar. Talvez em virtude disso, traz uma compreensão abrangente da fome, enquanto fenômeno social total, e do tipo de políticas necessárias para enfrentar esse problema. Além disso, reafirma a alimentação como um direito humano básico e reitera a primazia do combate à fome e à miséria (TOMAZINI; LEITE, 2016; YAZBEK, 2004).

Partindo da concepção de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado, apresentou-se como principal objetivo a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira. Na apresentação do documento, assinada por Luiz Inácio Lula da Silva, já estava explícita a preocupação do programa na “conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição de 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 (...) significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema (...) também não é admissível o contrário. (YAZBEK, 2004)

O que buscamos evidenciar é a tênue porém fundamental linha entre assistencialismo e política pública de assistência social. É nessa linha que se encontra, fatalmente, o PFZ. Faremos subsequentemente a contraposição das características de ambos os aspectos no Programa mas é indispensável ressaltar primeiramente os atributos de política pública do Programa Fome Zero.

O projeto homônimo, como já mencionado anteriormente, era arrojado, progressista e trazia uma compreensão multifacetada da fome, assimilando a necessidade de ações igualmente multifacetadas para enfrentar a complexidade desse problema. Reconhecia que o combate à fome precisava passar pelo crescimento econômico, redução do desemprego, alfabetização, reforma agrária e redistribuição de renda. O PFZ levanta, também, alguns desses pilares. O crescimento econômico, a alfabetização e a criação de empregos, apesar de fundamentais para o combate à fome, são objetivos a serem alcançados paralelamente e não necessariamente pelo PFZ, pois fogem de seu escopo. A reforma agrária também foge parcialmente do escopo, mas nesse sentido cabe citar os programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar e a construção de cisternas pelo Programa Articulação do Semi-Árido (YAZBEK, 2004).

O programa de transferência de renda, as iniciativas de alfabetização de adultos, bolsa-escola e etc apoiam a redistribuição de renda. Já abordamos anteriormente o Cartão Alimentação que era, de fato, o principal programa de redistribuição de renda contido no PFZ, mas não era o único. Em breve defesa do Cartão Alimentação a garantia da renda mínima é categoricamente uma ferramenta válida para o combate à fome. Além do Cartão Alimentação existiam também programas de alfabetização de adultos e o bolsa-escola, ambos pretendiam promover uma profunda mudança social e econômica através da alfabetização. A alfabetização favorece a redistribuição de renda à medida que propicia a promoção socioeconômica dos beneficiários através da capacitação, acesso a empregos melhores, mais bem remunerados e etc, contribuindo para o acesso a uma alimentação plena e mais duradoura (YAZBEK, 2004).

Essas iniciativas supracitadas, entre outras, são exemplos de como as mudanças pretendidas pelo PFZ, além do já referido alívio imediato, tratavam também de mudanças a longo prazo, que assimilavam o problema da insegurança alimentar numa perspectiva plural e operavam em seu combate por diversas frentes. Esses são, entre outros, indicativos de que o PFZ era uma política pública promissora no momento da definição de sua agenda e posterior formulação (YAZBEK, 2004; TOMAZINI; LEITE, 2016).

O conjunto de atores envolvidos, especialmente durante a definição da agenda, também foi diversificado. Entre os atores envolvidos nesse debate, Yazbek (2004) menciona ONGs, institutos de pesquisa e diferentes organizações e comitês representantes da sociedade civil. Embora a participação popular não garanta o sucesso de uma política pública ela é, no geral, um indicador positivo e oportuniza uma aproximação dessas políticas ao interesse social.

6. AS DIFERENÇAS ENTRE POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTENCIALISMO

O que objetiva evidenciar é que a diferença entre assistencialismo e política pública de assistência social não reside no emprego de determinado tipo de programa ou estratégia, mas principalmente em sua integração e longevidade. A fome, assim como tantas outras questões contidas na assistência social, é um problema causado por fatores numerosos e complexos e por isso seu combate não pode se limitar a um único gênero de política. Autores como Yazbek (2003; 2004), Tomazini e Leite (2016), Galindo et al. (2021) e Campello e Bortoletto (2022) em consonância ressaltam a dimensão política, econômica e social da fome. Assim como são heterogêneas e complexas as causas desses problemas precisam ser, também, suas soluções.

Entre as estratégias de combate à fome mencionadas em Galindo et al. (2021) estão a valorização do salário mínimo, a previdência social e a reforma agrária. Todas essas são certamente estratégias viáveis de combate à fome que trazem resultados a longo prazo. Existem, entretanto, outros tipos de política pública que aliados às anteriores atuam para aliviar os “sintomas” da fome a curto prazo, no momento imediato. Já afirmamos anteriormente, em concordância com Tomazini e Leite (2016) a importância da existência dessas políticas como transferências e auxílios, frequentemente associadas ao assistencialismo. Trazemos novamente essa afirmação para mostrar que essas não são intrinsecamente assistencialistas.

Para além da provisão de auxílio “temporário”, enquanto se constroem os esperados resultados de longo prazo, existe outro argumento em favor desse tipo de política: a desigualdade. A pesquisa de Galindo et al. (2021) traz vários indicadores que são críticos para a insegurança alimentar no Brasil. Entre os principais estão:

[...] os percentuais de insegurança alimentar se apresentam mais altos em domicílios com única/o responsável (66,3%), sendo ainda mais acentuada nos casos em que a responsável é mulher (73,8%) ou pessoa de raça ou cor parda (67,8%) e preta (66,8%). Também é maior nas residências habitadas por crianças de até 4 anos (70,6%) ou crianças e adolescentes de 5 a 17 anos (66,4%). A frequência de insegurança alimentar é também significativa nos domicílios situados nas regiões Nordeste (73,1%) e Norte (67,7%) do país e nas áreas rurais (75,2%) (GALINDO ET AL., 2021)

O que se infere é que além de ter causas diferentes e complexas, a fome também afeta a população de formas diferentes e complexas, onde diversos marcadores sociais interagem e atuam para seu agravamento. Esses marcadores sociais são características ou circunstâncias de indivíduos que influenciam coletivamente a forma como são tratados na sociedade, os lugares que ocupam, os privilégios dos quais usufruem e os trabalhos, salários, moradias e até alimentos aos quais têm acesso (SAGGESE ET AL., 2018).

Partindo do prognóstico ofertado por esses indicadores conclui-se que, mesmo a longo prazo, ainda são necessárias políticas de assistência social, inclusive aquelas como transferências e auxílios, para o enfrentamento da fome em toda sua dimensão. Mesmo em um contexto menos desigual, com mais empregos e com fortes leis previdenciárias e trabalhistas, nem todos os cidadãos serão alcançados da mesma forma por essas mudanças. O que essas condições proporcionam é no geral uma redução relevante dos problemas públicos, não sua extinção (GALINDO ET AL., 2021).

Toda essa discussão a respeito do papel das políticas públicas de assistência social e assistencialismo encaminha a hipótese de diferenciação entre ambas que pretendemos

levantar. Compreendendo que a distinção não se fundamenta no prazo de seus resultados, exploramos três outras características: a longevidade, a particularidade e a integração. Essas três características não foram selecionadas arbitrariamente, são resultado da pesquisa bibliográfica deste trabalho e através delas pretende-se sintetizar alguns pontos importantes trazidos pelos autores citados no âmbito do assistencialismo e das políticas públicas (de assistência social).

A longevidade não diz respeito ao prazo esperado para resultados mas ao tempo de continuidade daquela política. Paul Sabatier (2019) enfatiza a indispensabilidade do tempo para a maturidade das políticas públicas, sugerindo de 10 a 40 anos como mínimo. Esse período é necessário para que se possa avaliar e aprimorar essas políticas. A avaliação de políticas públicas é um processo longo de adequação pelo qual se precisa passar para superar as limitações verificadas na formulação e implementação. Com a extinção e criação constante de programas, nenhum deles desfruta de tempo suficiente para solucionar seus problemas e superar suas falhas. Sendo assim, para que um programa configure-se como política pública a norma é que ultrapasse governos, partidos e mandatos.

A longevidade das políticas públicas toca, naturalmente, na questão da sua conversão em direitos. A restrição de direitos passa por um processo de aprovação mais extenso e cauteloso do que a extinção de programas, por isso uma política assegurada por lei é mais sólida e um terreno mais fértil para o aprimoramento. Além de existirem mecanismos legais que preservam os direitos assegurados, a visibilidade que têm é maior, por isso incitam maior mobilização popular. Exemplos dessa maior visibilidade são os muitos planos para a reforma da previdência no Brasil desde 1998, que muito repercutiu na sociedade, na mídia e até nas urnas. (RAICHELIS; COUTO; YAZBEK, 2012).

O segundo impacto positivo da garantia legal à assistência social é que, assegurando aos beneficiários esses direitos, impulsiona-se a noção de que a assistência social é uma obrigação do Estado, e não um favor que concede. Essa noção estimula o acesso à assistência social e dignifica seus beneficiários, que são não mais alvos de caridade mas sujeitos de direito (AMÂNCIO, 2009; RAICHELIS; COUTO; YAZBEK, 2012).

A particularidade é percebida na especificidade do público-alvo da política pública e em sua adequação às suas necessidades. A análise não é somente sobre o tamanho desse público, mas também sobre a compreensão e adequação às suas características, particularidades e demandas. Exemplo dessa característica é a política de cotas. Reconhecida a desigualdade no acesso ao ensino (público) de nível superior, essa política atua garantindo que partes das

vagas sejam ocupadas por pessoas de determinada raça e/ou classe socioeconômica regularmente preterida.

A integração por fim diz respeito à forma como essa política se relaciona às demais coexistentes. Essa é uma característica de avaliação mais difícil, já que uma boa política pode existir isolada entre programas assistencialistas, ou o contrário. Expressamos anteriormente que muitos programas do PFZ operavam em paralelismo, isso é, executavam ações análogas, muitas vezes sobrepostas. Problemas como o paralelismo, descoordenação e insulamento trabalham em detrimento dos resultados dessas políticas. Quando os esforços e orçamentos não são pensados para existir de forma complementar arrisca-se desperdiçar recursos e limitar políticas promissoras (YAZBEK, 2003; 2004; HALL, 2006, apud TOMAZINI; LEITE, 2016).

A falta de integração entre políticas públicas tem mais uma consequência adversa, relacionada à já discutida complexidade dos problemas públicos. Se nenhuma política pública, por melhor que seja, pode enfrentar sozinha a fome em toda sua dimensão, depreende-se que sua eficiência é limitada pelos efeitos de políticas complementares. A integração entre essas políticas propicia a adoção de estratégias diversas, de curto, médio e longo prazos, que atendam a população em sua totalidade e também em sua particularidade, sem sobreposições ou lacunas (YAZBEK, 2003; 2004; RAICHELIS; COUTO; YAZBEK, 2012; SABATIER, 2019).

Tendo em mente essas três qualidades que estabelecemos para diferenciar as políticas públicas do assistencialismo e tudo que se expôs sobre as políticas públicas nesse sentido, o assistencialismo é, no geral, a sua negação. Enquanto caracterizamos as políticas públicas por sua longevidade, o assistencialismo é marcado pela incerteza. Assemelhando-se a favores e sendo muitas vezes oferecidos por organizações do terceiro setor, essas iniciativas não têm tipificação legal ou estruturas robustas, o que facilita sua cessação (SOUZA; MEXKO, 2022).

Embora ações assistencialistas possam sim trabalhar com um *locus* bastante específico, essa especialização, entretanto, não atende inerentemente ao aspecto da particularidade. Como já destacamos anteriormente, a particularidade não diz respeito apenas ao tamanho do público alvo, mas à adequação da política a esse público. Isto é, se determinada iniciativa atende um público restrito sem se preocupar em adequar suas estratégias à realidade, necessidades e características desse público ela não é particularizada, apenas restrita.

A integração é onde torna-se mais evidente a diferença entre políticas públicas de assistência social e assistencialismo. A integração já não é tarefa fácil para o Estado, que dispõe de estruturas robustas para criar e implementar programas complementares, mas para o assistencialismo é ainda mais difícil. Grande parte das vezes esses programas assistencialistas

são estabelecidos sem uma compreensão ampla do problema público que buscam combater. Isso faz com que, além de superficiais, sejam também difusos. Se não existe uma definição clara de objetivos, estratégias e público alvo dificilmente será possível alcançar a integração. Além dessa superficialidade das iniciativas assistencialistas, outro fator que dificulta sua integração é que a prestação desses serviços fica muitas vezes sob responsabilidade do Terceiro Setor. Ao contrário do Estado, o Terceiro Setor não possui a estrutura organizacional necessária para promover sozinho essa integração e o Estado frequentemente se desobriga de fazê-lo quando a prestação de serviços é terceirizada (AMÂNCIO, 2009; RAICHELIS; COUTO; YAZBEK, 2012).

A consequência da falta de integração e omissão estatal é que esses programas se tornam ainda mais insulados e insuficientes. Retomando a discussão prévia sobre a complexidade do combate à fome, a usaremos para ilustrar como a ausência de longevidade, particularidade e integração frustra esses programas e os afasta de seus objetivos.

Tendo em mente a complexidade dos fatores causadores da fome, se determinado programa não usufrui de tempo o suficiente para se adequar à realidade e superar suas falhas, dificilmente será capaz de atingir objetivos mais ambiciosos, de maior impacto. Isso é justamente porque, por ser um problema de natureza tão complexa, é improvável que esses programas vislumbrem já na fase de implementação estratégias certeiras e suficientes para alcançar seus objetivos. Além das limitações dos próprios formuladores e implementadores, existem também as limitações decorrentes das peculiaridades de cada local, grupo ou comunidade, especialmente num país de dimensões continentais como é o caso do Brasil (SABATIER, 2019).

Dando continuidade a essa noção, concebemos a abundância de diferentes realidades existentes em nosso país. Dentro de cada uma dessas realidades existem relações políticas, geográficas, socioeconômicas particulares a cada local ou comunidade e isso implica em fatores críticos diferentes para a fome. Enquanto em determinada comunidade a principal causa da fome pode ser a falta de água que impede a produção de alimentos, em outra pode haver abundância de água e alimentos, mas esses alimentos não serem acessíveis à população. A pluralidade de realidades que existem simultaneamente num mesmo país, estado ou cidade é a razão pela qual é muito improvável que um programa assimile todos esses fatores já no momento inicial (SABATIER, 2019).

Essas diferentes realidades e causas da fome são também um argumento em favor da particularidade. Embora sejam necessárias políticas públicas abrangentes, robustas e nacionais, em virtude dessas necessidades distintas da população, são necessárias também

políticas que atendam às particularidades de cada comunidade. Assim como não existe uma solução singular para o problema da fome, também não seria suficiente um único programa de combate à fome, pois frequentemente a universalidade é alcançada sacrificando a especificidade e problemas específicos necessitam de soluções específicas.

O Programa Articulação do Semi-Árido (contido no PFZ) é um bom exemplo de como políticas particularizadas podem ser essenciais para uma comunidade enquanto são irrisórias para outra. Um fator crítico para a fome no semiárido é a falta de água, que prejudica o cultivo de alimentos, o acesso à água potável e coloca essas comunidades numa posição de grande vulnerabilidade. Nesse contexto, a construção de 22.040 cisternas é uma estratégia inteligente e substancial para o combate à fome. Tendo agora como exemplo uma comunidade periférica de um grande centro urbano. Suponhamos que essa comunidade conte com uma alta cobertura de serviços de água e esgoto, a construção de cisternas traria pouco ou nenhum benefício à comunidade que, além de não sofrer com a falta de água, não possui espaço factível para o cultivo de alimentos (YAZBEK, 2004).

Em um panorama ideal para o combate à fome existem políticas robustas, estruturais e universais que são convertidas em direitos e operam para suprimir as principais causas da fome (como desigualdade, desemprego, pobreza e etc). Essas atingem toda a população e possibilitam, a longo prazo, uma redução contínua da fome. Aliadas a essas primeiras, existem políticas particularizadas, que se concentram em abordar causas específicas da fome, orientadas a determinada região ou comunidade. Essas segundas atuam justamente nas lacunas das primeiras, em aspectos que apesar de relevantes para determinada população, não são para o âmbito da população como um todo e portanto não se justificariam como uma política universal (TOMAZINI; LEITE, 2016; YAZBEK, 2004, 2012).

Diante da profundidade e complexidade das causas da fome, nenhum desses tipos de políticas é sozinho suficiente para combatê-la, por isso se faz ainda mais fundamental a integração. No contexto das políticas públicas um conceito correlato ao que nomeamos integração é a transversalidade, a transversalidade sugere que problemas complexos tal qual a fome, precisam ser tratado de forma interdepartamental, ou seja, combinando esforços em áreas diferentes para solucionar um problema de causas múltiplas por diversas frentes. Somente através da associação de políticas desses dois tipos, que sejam pensadas para atuar de forma complementar, é possível alcançar um combate eficiente à fome, capaz de operar mudanças estruturais sem desamparar a população no curto prazo ou ignorar suas particularidades (YAZBEK, 2004, 2012).

No geral, o assistencialismo apenas remedia a aflição imediata, sem provocar mudanças reais, sem considerar as peculiaridades do público alvo e de suas circunstâncias, sem se aliar a outras iniciativas complementares e sem emancipar a população. Já as políticas públicas de assistência social, se bem formuladas e desde que possuam condições de avaliação e aprimoramento, são capazes de provocar mudanças expressivas, proporcionando condições para que a população se emancipe e se afaste, de fato, da insegurança alimentar (SOUZA; MEXKO, 2022).

7. ANÁLISE DO PROGRAMA FOME ZERO À LUZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já mencionamos anteriormente, o Projeto Fome Zero trazia uma construção bastante completa da insegurança alimentar, alcançando uma compreensão extensa de suas causas e de toda a articulação necessária para abordá-las. Nesse contexto, é importante ressaltar novamente a mobilização de atores que levou à concepção de um projeto dessa dimensão. Atores esses como Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (1992/93), o movimento social encabeçado por Herbert de Souza e o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), representantes de diversas organizações da sociedade civil e ONGs. Em virtude da diversidade e representatividade dos atores envolvidos em sua elaboração, o projeto é robusto em sua concepção da fome, de suas causas, da realidade de SAN brasileira à época e de toda a articulação necessária para impulsionar a segurança alimentar. Entretanto, é vago a respeito da implementação de uma política dessa magnitude na prática (YAZBEK, 2004; XAVIER, 2020).

O Gráfico 7.1 ilustra as propostas do Projeto Fome Zero (2001, apud XAVIER, 2020) dentro das três áreas de políticas públicas e evidencia a amplitude de atuação proposta para o PFZ.

Gráfico 7.1 - Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero



FONTE: Projeto Fome Zero (2001, apud XAVIER, 2020).

O Gráfico expõe os diferentes eixos de atuação trazidos pelo Programa Fome Zero, que propunha a articulação de políticas para além do combate específico à fome, como promoção do emprego e renda, fortalecimento da Previdência Social Universal e transferência de renda. Dentro do combate direto à fome traz também propostas para atuar em várias esferas, como o estímulo à agricultura familiar, a educação alimentar, a ampliação do acesso e as distribuições emergenciais. Além disso, temos também as políticas locais, que elaboram estratégias de combate à fome específicas para os diferentes tipos de municípios (XAVIER, 2020).

Já no momento inicial, o PFZ conduziu ações que visavam mudanças estruturais. Dentre essas, Xavier (2020) cita a reforma agrária, o fortalecimento da agricultura familiar, o programa de superação do analfabetismo, o programa de geração de emprego, os avanços da PNSAN, a criação do CONSEA e de conselhos estaduais e municipais em todo território nacional. Nesse mesmo sentido, Tomazini (2016) aponta para a redução da pobreza e valorização do salário mínimo. Esses resultados evidenciam a articulação que pretendia o PFZ e que houve uma investida do programa nesse sentido.

Sobre os resultados do PFZ Costa (2016) aponta para a redução da insegurança alimentar, a valorização do salário mínimo e o fortalecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada. O Gráfico 2.2.1 trazido anteriormente neste trabalho também evidencia a redução progressiva da insegurança alimentar no período entre 2004 e 2013. Entre as hipóteses para a melhora da SAN em virtude do PFZ, o autor levanta a relevância da valorização do salário mínimo para a aquisição de alimentos, o programa de transferência de renda Bolsa Família (PBF), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a institucionalização de direitos e a ampliação da participação social.

A valorização do salário mínimo e o PBF têm eficiência no combate à fome pela mesma razão. Costa (2016) traz dados sobre as formas de acesso à alimentos dos beneficiários do PBF em 2008, em todas as regiões as formas predominantes de acesso são através de compras em mercado e em seguida a alimentação na escola. Nesse contexto, fica clara a razão pela qual o incremento da renda e do poder de compra das famílias impacta de forma tão significativa a segurança alimentar. Além da relação explícita entre a renda e a aquisição de alimentos em mercados no PBF há uma segunda questão, a transferência do programa é condicionada à frequência escolar, e outra iniciativa do PFZ era justamente a ampliação da merenda escolar. Ademais, a frequência escolar também facilita a educação alimentar e pode contribuir para a redução da desigualdade a longo prazo, uma vez que o nível de escolaridade afeta também as oportunidades de emprego que as crianças beneficiadas pelo programa terão quando eventualmente entrarem para o mercado de trabalho.

Sobre a institucionalização de direitos já ressaltamos enfaticamente sua importância para o combate perene à fome e para o acesso à assistência social. Entre os resultados do programa nesse sentido, Costa (2016) aponta para o Decreto-Lei Nº 4.582 de 2003, que restituiu o CONSEA, a LOSAN em 2006, o Decreto-Lei Nº 6.273 de 2007 e a Emenda Constitucional Nº 64 de 2010 e afirma:

O objetivo das reformas propostas pelo desenho do programa era o de criar um framework legal que garantisse a continuidade das ações iniciadas, a descentralização dessas políticas e a institucionalização da sociedade civil como agente implementador das mesmas. Em outras palavras, o grande objetivo cumprido pelo Fome Zero foi o de consolidar a política brasileira de segurança alimentar. (COSTA, 2016)

A última hipótese, da participação social como catalisador para as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, é levantada por diversos autores como Yazbek, Costa e Amâncio (2004; 2016; 2009). Nessa perspectiva Yazbek (2004) afirma “São os rumos e a politização desse debate que permitirão a um Programa como o Fome Zero se colocar (ou

não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas”.

O Programa Fome Zero e o projeto homônimo foram fundados no contexto desse debate, que foi por sua vez construído em um momento de avanço da participação social. Embora a assistência social não tenha surgido no Brasil como fruto de reivindicações populares, no contexto do PFZ a participação desses atores e incorporação de suas contribuições foi fundamental para sua concepção (YAZBEK, 2004).

As autoras Maria Carmeliza Yazbek (2004; 2012) e Carla Guerra Tomazini e Cristiane Kerches da Silva Leite (2016) apontam justamente a redução da participação como responsável pelo declínio do PFZ. Se havia, na origem do programa, um cenário de mobilização e participação social, a que se deve essa redução? Compartilhamos a hipótese de Amâncio (2009) e Yazbek (2004) de que isso se dá em decorrência do conflito de interesses entre essas políticas e o individualismo neoliberal.

Esse conflito se dá primeiramente pela oposição do ideal neoliberal ao aumento dos gastos públicos, especialmente em questões sociais e o desenvolvimento de uma política extensa como o PFZ evidentemente implica um aumento de gastos. O segundo e mais escuso ponto de conflito é que a redução da desigualdade, a redistribuição de renda e outros objetivos do programa são contrários ao interesse individual de atores detentores de poder e influência política, que muitas vezes são beneficiados pela desigualdade, pelo analfabetismo e pela omissão social (YAZBEK, 2004; XAVIER, 2020).

A participação social é, assim como para a SAN, fundamental para a ascensão do interesse popular, para promover e reivindicar políticas públicas que atendam às necessidades da população, em especial da população desatendida. Sem a inserção da sociedade nessa arena, o debate sobre políticas públicas é deixado para os interesses de atores políticos ou de mercado que têm pouco, ou nenhum, interesse em reverter as causas da fome, justamente por isso é tão frequente a desvirtuação de políticas de assistência social ao assistencialismo (YAZBEK, 2004).

A sociedade civil, embora numericamente maior, é menos organizada e em virtude disso tem mais dificuldade em se articular para promover seu interesse. Além disso, muitas vezes depende da existência de espaços criados pelo Estado para que possa ser ouvida. Exemplo desse tipo de espaço é o CONSEA, que surgiu em 1993 e foi extinto e retomado algumas vezes, a mais recente extinção sendo em 2019 e sua mais recente reconstrução em 2023. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é um importante espaço de participação onde a sociedade pode contribuir para a construção de políticas de SAN. Apesar

de ter sido criado em 1993, com sua retomada em 2023 acontecerá uma nova Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, apenas a sexta desde a criação do CONSEA (COSTA, 2016).

Esse embate enfrentado pela participação social é o mesmo que fez com que o PFZ fosse paulatinamente abandonado pouco tempo após sua implementação. Assim como o interesse social precisa se articular e disputar para ganhar espaço político, o governo também precisa fazê-lo. Algumas mudanças têm um custo de mobilização menor, ou seja, são mais facilmente aceitas pelos demais atores. Essas mudanças são, no geral, aquelas de menor impacto. Mudanças de maior repercussão como aquelas estruturais, a aquisição de direitos e programas de grande impacto orçamentário. Yazbek (2004) e Tomazini e Leite (2016) apontam justamente esse elevado custo político como um dos principais fatores pelos quais o PFZ afastou-se de seus objetivos mais ambiciosos e também porque foi, posteriormente, gradualmente abandonado.

8. CONCLUSÃO

Em síntese, o que essencialmente difere as políticas públicas de assistência social do assistencialismo é a profundidade da transformação que provocam na realidade de seus beneficiários. Não é, portanto, possível reduzir essa diferença a um ou outro tipo de programa, pois programas que poderiam num primeiro momento parecer assistencialistas podem, sim, ser implementados da forma correta no conjunto das políticas públicas de assistência social. Costa (2016) aponta para os méritos do PBF nesse sentido e ressalta a importância de programas de transferência de renda para o acesso a alimentos, indicando a prevalência do acesso a alimentos através de mercados ou supermercados, acessada por mais de 90% da população em todas as regiões do país.

A capacidade transformadora desses programas mantém relação com as três características de políticas públicas que estabelecemos para o desenvolvimento desse trabalho. A longevidade permite o aprimoramento e a produção de resultados duradouros, a particularidade permite atender às necessidades específicas de populações diferentes e a integração possibilita que esses programas se complementem, afetando positivamente os beneficiários em diferentes dimensões.

O PFZ pretendia atender a todas essas características mas, talvez por falta de detalhamento no projeto que o originou, talvez por influência de atores externos. Yazbek (2004) e Tomazini e Leite (2016) apontam para o enfoque do Programa em políticas emergenciais, o que não seria necessariamente prejudicial, se em segundo momento fossem

resgatadas as mudanças estruturais pretendidas. Apesar dos bons números de segurança alimentar, emprego, valorização do salário mínimo e alfabetização dos governos petistas, essas políticas não alcançaram a continuidade necessária para transformar a realidade da fome no Brasil. Isso fica evidente ao observar como, a partir do impeachment, as políticas e programas de combate à fome foram sistematicamente abandonadas ou extintas.

O próprio PFZ foi precocemente abandonado, sendo substituído gradativamente por outros programas, principalmente o PBF. A crítica que se pretende não é à substituição do Cartão Alimentação pelo Programa Bolsa Família, mas ao abandono das demais políticas e mudanças idealizadas pelo Projeto Fome Zero.

Embora não sejam os programas de transferência de renda os responsáveis pela redução das políticas de assistência social ao assistencialismo, eles são uma ferramenta conveniente para aquietar a sociedade e desincentivar a mobilização popular e a luta por direitos. Mudanças estruturais exigem grande mobilização política e, no caso da assistência social, muitas vezes têm objetivos inconvenientes para o interesse dominante. Assim, implementar políticas desse tipo é uma tarefa difícil, que requer que o governo e a sociedade e outros atores interessados se articulem para enfrentar o interesse dominante.

Nessa disputa de interesses, o neoliberalismo busca fazer pequenas concessões à sociedade, deixando que conquiste algumas vitórias de menor impacto econômico e social para suprimir políticas desfavoráveis ao mercado, como reforma agrária e reestruturação econômica. Essa conformação ao neoliberalismo é, na hipótese deste trabalho, a razão pela qual o PFZ concentrou seus esforços nas políticas emergenciais, deixando de lado projetos mais transformadores e as políticas estruturais.

Devido a esse antagonismo dos ideais neoliberais dominantes, a participação social se torna ainda mais importante. Reconhecendo que mudanças profundas não são conquistadas sem enfrentamentos políticos, é evidente a necessidade da mobilização popular e de mecanismos de participação social para que o interesse público prevaleça. Através da articulação da sociedade civil, se viabiliza o enfrentamento do neoliberalismo em prol da superação de problemas sociais, como a fome. Sem essa reivindicação de direitos e condições dignas, a assistência social está fadada à superficialidade, ao assistencialismo.

Para que as políticas de assistência social sejam eficazes na emancipação de seus beneficiários, é necessária a existência de mecanismos concretos de participação social, viabilizando a luta por direitos em uma perspectiva institucionalizada. Além disso, é preciso também garantir a preservação desses mecanismos, de forma que não estejam sujeitos à extinção com a mudança de chefes do executivo. A criação desses mecanismos não é também

fácil, já que a articulação da sociedade civil é inoportuna para a manutenção do interesse dominante. Entretanto, é fundamental para a concepção de políticas públicas de assistência social que realmente atendam à população e criem condições para sua emancipação.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

YAZBEK, Maria Carmelita. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Sp, v. 12, n. 2, p. 104-112, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/zWvSrxLjdLrRtCGXFZVvWhH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 maio 2023.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. Saúde e Sociedade, Não Há, v. 12, n. 1, p. 43-50, jan. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/zyt7QqQzBCKgGpwL8x9PBMz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 01 out. 2023.

LULIA, Michel Miguel Elias Temer. EMPREGO, A HERANÇA BENDITA DE LULA. 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos/emprego-a-heranca-bendita-de-lula>. Acesso em: 02 nov. 2023.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis; COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: Apresentando a pesquisa, problematizando a política social. Revista de Políticas Públicas, São Luiz, Maranhão, Brasil, v. número especial, p. 453-460, out. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321131651049.pdf>. Acesso em: 01 out. 2023.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. DA S.. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 13–30, jun. 2016.

AMÂNCIO, J. M. Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: significados, ambivalências e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São Paulo. Tempo da Ciência, [S. l.], v. 16, n. 32, p. 81–109, 2000. DOI: 10.48075/rtc.v16i32.8798. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/8798>. Acesso em: 15 mai. 2023.

CAMPELO, Tereza. Da Fome à Fome: diálogos com josué de castro. São Paulo: Editora Elefante, 2022. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/wp-content/uploads/2022/07/DaFomeaFome.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2022.

SOUZA, W. A.; MEXKO, S.; BENELLI, S. J.. Política de Assistência Social e Processo de Estratégia de Hegemonia no Brasil . Psicologia: Ciência e Profissão, v. 42, p. e232592, 2022.

REDE PENSSAN. VIGISAN, Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2020. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf Acesso em 20 ago. 2022.

SOUZA, W. A.; MEXKO, S.; BENELLI, S. J.. Política de Assistência Social e Processo de Estratégia de Hegemonia no Brasil . *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 42, p. e232592, 2022.
SOUZA, C.. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20–45, jul. 2006.

Galindo, Eryka; Marco Antonio Teixeira, Melissa De Araújo, Renata Motta, Milene Pessoa, Larissa Mendes e Lúcio Rennó. 2021. “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil.” *Food for Justice Working Paper Series*, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. DOI 10.17169/refubium-29554

XAVIER, Bruno Damasceno. Programa Fome Zero: assistencialismo ou desenvolvimento? 2020. 115 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.236>

COSTA, Pedro Bras Martins da. A contribuição do Fome Zero na consolidação da política brasileira de segurança alimentar. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.