

A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: ENTRE A CARIDADE E OS GASTOS SOCIAIS

MAYA TAKAGI (1) ; WALTER BELIK (2) .

1.EMBRAPA, BRASÍLIA, DF, BRASIL; 2.UNICAMP, CAMPINAS, SP, BRASIL.

maya.takagi@planalto.gov.br

APRESENTAÇÃO ORAL

REFORMA AGRÁRIA E OUTRAS POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA POBREZA

A Implantação da Política Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais

Grupo de Pesquisa: 10- Reforma Agrária e Outras Políticas de Redução da Pobreza:

Resumo

O Brasil iniciou a implantação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional a partir de 2003, com o Programa Fome Zero. Quatro anos após seu início, é possível fazer uma avaliação dos desafios ainda enfrentados para tornar o acesso à alimentação de qualidade como um direito para toda a população. Verifica-se que o projeto tem enfrentado diversas dificuldades que necessitam ser superadas para que se possa obter maior efetividade para uma política que atenda às características de garantir a segurança alimentar e nutricional para toda a população. Esses problemas têm sido observados também na implantação de políticas do mesmo corte em outros países da América Latina.

Entre estas dificuldades estão: i) o fato de que o acesso à alimentação é pouco percebido como um direito humano pela maioria da população; ii) o excesso do apelo social e político do combate à fome de forma emergencial, em detrimento da busca da segurança alimentar, de caráter permanente; iii) a falta de desenho claro para as políticas sociais como um todo, o que tem levado a excessiva e progressiva setorialização e verticalização dessas ações, dificultando a implantação de políticas multisetoriais, como é necessário no caso dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional e; iv) a ênfase e fortalecimento dos programas de transferência de renda dissociados da noção do acesso à alimentação de qualidade e de políticas estruturais para superação da condição de vulnerabilidade.

Palavras-chaves:

Política social

Segurança Alimentar

Abstract

Brazil started its National Food Security Policy implementation since 2003, with the Hunger Zero Program. After four years, it is possible to make an evaluation of the defies to make food access a human right to all inhabitants of the country. The Program is facing difficulties that need to be surpassed, many of them are commom to Latin América's countries: i) the fact that de right to food is not perceived by the majority of people; ii) the major social and political appeal oh the policies to combat hunger in short term than the pursuit of the food security in the long term; iii) the lack of a clear proposal to the social policy as a whole, and the excessive setorialization and verticalization of the social action, that makes difficult to implement multectorial policies ; iv) the major emphasis to the enforcement of the cash transfer programs dissociated of the food access strategies and of structural policies to surpass the vulnerability of poor people.

Key Words:

Social policy
Food Security
Food policy
Hunger combat

Introdução

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República do Brasil, apresentando, em sua campanha, o combate à fome como uma de suas maiores prioridades. Seu governo está implantando o que ficou mundialmente conhecido como Programa Fome Zero, cuja origem foi o projeto elaborado dois anos antes da eleição, sob coordenação do Instituto Cidadania, ONG dirigida pelo próprio Lula na época, cujo propósito era propor uma política de segurança alimentar e nutricional para o país¹.

Em suas primeiras ações no governo recém eleito, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome, com um orçamento considerável de R\$ 1,8 bilhão, e foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como órgão de assessoramento do Presidente da Republica, com 62 membros, sendo 13 ministros, 38 representantes da sociedade civil e 11 observadores.

Após três anos da gestão 2003-2006, apesar de ter perdido visibilidade, o governo avalia que avançou na meta do Presidente e o Fome Zero continua entre as prioridades de governo. Segundo o Balanço de 2 anos e 10 meses do Programa, "O Fome Zero está promovendo o direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, do estímulo à formação de cooperativas, da criação de infra-estrutura, da geração de empregos formais e do acesso à educação nutricional" (Governo Federal, 2005).

Com a implantação do Programa Fome Zero, a partir de 2003, pela primeira vez, buscou-se incorporar a noção do direito humano à alimentação nas políticas públicas, implantando-se

¹ Ver Instituto Cidadania (2001).

ações específicas de segurança alimentar, ao mesmo tempo em que se buscou articular políticas intersetorialmente, com gestão participativa da sociedade.

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional, embora ainda esteja sendo implementada, rompeu com a tradição de criação de inúmeras políticas compensatórias isoladas, com oscilação de alocação de recursos, a partir de uma concepção integrada entre os órgãos do governo nos três níveis e de forma participativa, com a criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional.

O Fome Zero promoveu novas políticas específicas, promoveu a articulação do governo, conseguiu a adesão de empresários, de voluntários. Entre alguns avanços atribuídos ao Programa² cita-se a visão da Segurança Alimentar "territorial", de forma a potencializar os efeitos dinamizadores da transferência de renda para as economias locais, com o incentivo à compra de alimentos locais, o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, que ampliou a proporção dos alimentos oriundos da agricultura familiar nos alimentos distribuídos, e o incentivo para que as políticas universais e geradoras de emprego e renda chegassem "ao mesmo tempo", em parceria com governos estaduais e municipais, ampliando os efeitos das mesmas e junto às famílias mais vulneráveis da localidade. Outros avanços diferenciadores verificados são: a forma de atuação integrada com outros órgãos do governo, em especial na associação com as ações estruturantes; a proposta de gestão participativa a partir do controle social dos programas de transferência de renda; e o fortalecimento das ações para grupos específicos, como as comunidades indígenas, quilombolas e agricultores familiares.

No entanto, os desafios ainda são imensos. Em primeiro lugar, o alcance e visibilidade das políticas ainda são limitados frente ao tamanho do desafio de erradicar a fome e garantir a segurança alimentar e nutricional a toda a população. Em segundo lugar, o acesso à alimentação ainda não é incorporada no imaginário popular como um direito, mas ainda como um favor ou benesse política, via doação de cestas básicas, por exemplo. Em terceiro, há uma forte "concorrência" entre o chamado ajuste fiscal, que puxa os gastos sociais para baixo ou os mantém estagnados, e as demandas de recursos pela garantia plena da segurança alimentar e nutricional. Por fim, há divergências conceituais importantes quando se trata de definir os melhores instrumentos para garantir a proteção social e o acesso à alimentação no país. Na realidade, não se tem claro o desenho da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. A experiência internacional nessa área é restrita, dada a dificuldade de utilização desse conceito que é multisetorial e multidimensional (SALCEDO, 2005).

A análise da implantação do Programa Fome Zero serviu como uma importante experiência de identificar os desafios, os conflitos e os limites que devem ser superados para implantação de fato da política de segurança alimentar e nutricional em um país. Com o objetivo de contribuir para o debate da implantação das políticas de segurança alimentar nos países da América Latina com ênfase nos seus aspectos institucionais, aborda-se, a seguir, os itens considerados mais importantes

Pretendemos mostrar que, frente aos limites e desafios apresentados, o papel do Estado é fundamental na formulação, implantação e monitoramento e controle das políticas de SAN nos países da América Latina.

² Ver Takagi (2006).

AS VISÕES CRÍTICAS AO COMBATE À FOME E DA PROMOÇÃO DA SAN

Desde a sua implantação, apesar da grande aprovação popular, o Fome Zero sofreu críticas contundentes por parte da mídia, da oposição e de formadores de opinião. Basicamente, as fontes de críticas podem ser agrupadas em quatro conjuntos principais: as críticas "conceituais", que dizem respeito à própria proposta da política de combate à fome apresentada; as críticas "políticas", vinculadas à figura do Presidente e ao Partido dos Trabalhadores; as críticas de "paternidade", ou seja, uma discussão no campo das idéias de "quem cuida melhor" das pessoas excluídas, o Estado ou a sociedade civil; e, por fim, as críticas relativas à "gestão do programa", incluindo a sua alegada lentidão e as críticas aos seus gestores.

As críticas "conceituais" podem partir do fato de não se considerarem necessárias políticas específicas voltadas para o combate à fome, por diversos motivos: pelo não reconhecimento da existência do problema no país; por ser uma situação irrealizável a erradicação plena da fome; por se considerar que a fome e a segurança alimentar da população está vinculada fundamentalmente ao problema de gestão da política macroeconômica, pela existência de altas taxas de desemprego e subemprego; por serem considerados mais eficazes os programas de combate à pobreza, em geral, e não à fome, especificamente.

O não reconhecimento da fome tem relação com o histórico deste problema ainda ser considerado como um "tabu", processo abordado por Josué de Castro no Prefácio de Geografia da Fome (Castro, 1961). A proposta do Presidente Lula certamente contribuiu para diminuir a resistência ao reconhecimento da fome, mas ainda permanece arraigado no pensamento nacional este "tabu".

Incluem-se neste grupo de críticas, concepções liberais como: a) não se deve dar dinheiro aos pobres, pois eles ficariam acomodados e não procurariam trabalho; b) o governo não deve direcionar os gastos - os pobres devem gastar o dinheiro onde quiserem; c) o Estado não tem competência para gerir os recursos públicos.

Com relação às críticas da paternidade, estas podem ser explicadas no campo da interpretação sociológica, relacionada à influência religiosa-cristã na formação do país, sob a qual a caridade e a solidariedade são valores primordiais do ser humano. Segundo Schwartzman (2004), o sistema de organização da sociedade brasileira baseou-se por um longo tempo na doutrina corporativista, sob influência da Igreja Católica, cujas principais características são a hierarquia e o paternalismo. As conseqüências do paternalismo seriam a construção de imagens de governantes e lideranças como "pai dos pobres", tratando a população mais necessitada como incapazes, por meio da submissão e da subserviência dos mesmos. Para o autor, neste sistema, o paternalismo, exemplificado pela distribuição de cestas de alimentos, campanhas de cobertores e o apelo ao trabalho voluntário, aparece, e apareceu por um longo tempo, como a única alternativa de atendimento às necessidades sociais, cada vez mais presentes nos meios de comunicação de massa.

Mais recentemente, a influência do paternalismo une-se à descrença por parte da população e de lideranças locais em relação à ação do governo, fortalecendo a idéia de que a mobilização da sociedade civil, por meio de doações e ações voluntárias locais, seria suficiente para resolver o problema da fome. Dessa forma, quando o Estado passa a priorizar a garantia do direito humano à alimentação por meio de políticas públicas, estes

grupos vêm com desconfiança e como uma concorrência às suas ações, ampliando o leque da visão crítica.

Outra crítica associada a este grupo foi a ausência de coordenação na área social, esperando-se do ministério criado³ este papel, comparando-o à coordenação do Ministro da Fazenda na área econômica, e magnificada pela ausência de uma proposta ampla de política social (ou de proteção social) que, não pode ser resumida ao combate à fome ou à transferência de renda aos mais pobres.

As Idéias em Disputa: combate à pobreza, combate à fome ou garantia da segurança alimentar?

O lento processo de consolidação da política de segurança alimentar e nutricional é resultado, em parte, de uma disputa de idéias em torno de conceitos-chave. Para avaliá-los, é necessário avaliar o sistema político que envolve a implantação de uma política de governo. Ivo (2005) avalia-o como um sistema complexo, que envolve diversos atores em conflito: o próprio Estado e o setor público federal, com seus conflitos e disputas internas de poder e de concepção; os indivíduos excluídos; os mediadores que podem assistir aos indivíduos em situação de risco; e as agências nacionais e internacionais reguladoras e financiadoras. A seguir, apresenta-se uma interpretação das principais disputas pelas quais as políticas sociais têm passado.

Fome Zero: Ação Emergencial ou Estrutural?

Na formulação inicial do Programa Fome Zero, está clara a visão de que há uma relação direta entre uma política macroeconômica que privilegie o crescimento com distribuição de renda e a redução da fome e das mazelas sociais. Assim, as ações emergencial e estrutural não são excludentes, pois é explicitada a necessidade de retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e geração de empregos, ao lado das ações emergenciais e específicas. Naturalmente, a melhora nos indicadores macroeconômicos em 2004, com maior crescimento do PIB, do emprego e da renda salarial, em comparação com 2003, em que houve crescimento quase nulo, com elevação do desemprego e diminuição da renda, também propiciou um colchão protetor contra estes argumentos.

No entanto, um fator que contribui para a deficiência da compreensão do Programa foi a pouca tradição e incorporação no país do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, tema mais ligado às organizações não governamentais da área. Para a população em geral, no embate da discussão entre segurança alimentar e o combate à fome, o segundo sempre prevalece no entendimento, embora para o governo estes sejam partes complementares de um todo.

Outro grande dilema enfrentado é o descompasso na gestão dos instrumentos de política pública pelos ministérios e agências de governo. Quando o país se encontra sob condições macroeconômicas recessivas, com altos índices de desemprego, o governo fica premido pelas cobranças sobre as ações emergenciais, significando a necessidade de aumentar os gastos sociais (e não de reduzi-los), mas sem deixar de desenvolver conjuntamente as

³ Primeiro, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Depois, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome, a partir de 2004.

ações estruturais possíveis. Essas, por sua vez, concentram-se em áreas de governo que não estão sob o comando dos gestores das políticas sociais. O resultado é que as ações emergenciais acabam sempre sendo insuficientes dentro da conjuntura sócio-econômica vigente. No sentido contrário, quando as condições macroeconômicas são mais favoráveis, diminuem as pressões e ocorre um afrouxamento dos programas sociais, resultando em um movimento anti-cíclico, que é dificilmente planejado pelos governos dos países subdesenvolvidos.

Segundo estudo realizado pela OCDE (2005), o gasto social no Brasil é elevado e mal distribuído. Partindo-se da necessidade de se eliminar a regressividade e focalizar nos públicos mais vulneráveis, os pesquisadores mostram que esse gasto corresponde a “duas terças partes de todo o gasto do governo e que o orçamento da seguridade social (incluindo pensões), sozinho, representa 50% de todo o gasto social federal” (2005: 123). Na comparação com outros países, todos os níveis de governo no Brasil gastam 24,4% do PIB em programas sociais, o que está acima de países como a Espanha, Canadá, Estados Unidos ou México.

Especificamente, os técnicos da OCDE entendem que, na educação, a performance dos estudantes de nível fundamental fica muito atrás do desejado e, no caso do ensino superior, a universidade pública foi “capturada” pelas famílias de renda mais alta que poderiam pagar pelo serviço. No caso da saúde, o resultado não é muito distinto, com um sistema caro e que não funciona de forma preventiva. Essas constatações levam a imprensa e os setores mais conservadores da sociedade a desqualificar as iniciativas sociais, especialmente quando se introduz um novo tema na pauta que é o da Segurança Alimentar.

Conflitos Intersectoriais: a difícil concretização da articulação interministerial

Como vimos, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional possui um forte caráter intersectorial, envolvendo as áreas de educação, saúde, geração de emprego e renda, agricultura e abastecimento, entre outras.

No entanto, apesar da concretização de parcerias em diversas ações, a relação entre os ministérios setoriais não é homogênea nem desprovida de conflitos. No caso da implementação do Projeto Fome Zero, os conflitos sempre se mostraram presentes porque, em um governo de coalizão de partidos, prevalece a visão de que fortalecer o Fome Zero acabaria por fortalecer apenas um Ministério, e não todo o governo.

Nos casos de consolidação efetiva de projetos interministeriais em comum, mesmo que coordenado por alguma pasta, vários fatores podem contribuir: a convergência com os objetivos e o modelo do Programa (no caso do Fome Zero: o seu início nos pequenos municípios do semi-árido e da Região Norte; o perfil do público a ser beneficiado: agricultores familiares e comunidades específicas) e a natureza do órgão: geralmente, órgãos em reestruturação, que não tinham como preocupação a divisão de espaço político com um ministro, têm mais facilidade de se relacionar.

As relações mais conflituosas podem ocorrer com os Ministérios ditos “fortes”, com amplo orçamento e estrutura e com atuação prévia na área de Segurança Alimentar e Nutricional e/ou no combate à fome, tendo como exemplo no caso do Fome Zero, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e a Casa Civil.

Para imprimir uma maior coordenação na área social, o governo criou a Câmara de Políticas Sociais, em fevereiro de 2003. A proposta da Câmara, composta pelos titulares das pastas da área social e coordenada pelo Presidente Lula, era evitar sobreposições e

buscar um planejamento conjunto que trouxesse maior efetividade para a área. Na prática, o principal resultado da Câmara foi a proposição da unificação dos programas de transferência de renda que, após 6 meses de debate, originou a proposta do Bolsa Família. Em seguida, houve a proposta de criação de oito grupos de trabalho interministeriais ligados à Câmara: gênero, raça, criança, juventude, idoso, pessoas portadoras de deficiências, índios e Fome Zero. Este último foi instalado apenas no final de 2004.

Esse Grupo de trabalho do Fome Zero, após uma extensa discussão interna, concluiu que o Fome Zero não é um Programa, mas uma estratégia que articula um conjunto de ações governamentais em todas as esferas da federação. No entanto, o resultado final tende a ser mais uma somatória de ações do que a efetiva integração dos mesmos em uma Política de Governo. Ou seja, a partir dessa resolução, o Fome Zero, carro-chefe da política social do Governo Lula, corre o risco de virar uma mera "unidade de agregação de ações" definidas a posteriori da criação de cada uma delas.

No Balanço do Fome Zero de outubro de 2005, são listados sete ministérios finalísticos como participantes da atual Estratégia Fome Zero. Mas os programas apresentados são aqueles já realizados pelos mesmos, independentemente da existência ou não do Fome Zero, consubstanciando, assim, praticamente, uma somatória de programas, que totalizaram, em 2005, R\$ 14,7 bilhões.

Embora esta definição, feita de forma consensual, seja em si um grande avanço, as articulações que ocorreram a partir do Grupo de Trabalho acabam resultando apenas em uma divisão de tarefas e de áreas de atuação de cada ministério, não concretizando uma ação integrada territorialmente na área social ou na segurança alimentar e nutricional. Isso porque atuar intersetorialmente de forma efetiva, com vários ministérios, é algo extremamente difícil e não há experiências concretas. O caminho de atuar por meio da Estratégia, e não por meio de um Programa, que exige uma gestão conjunta, é o de menor risco e menor resistência. Todos esperam saber exatamente qual aro seu campo de atuação, para continuar a atuar da forma como atuavam antes, ou seja, setorialmente.

A dificuldade de atuação intersetorial já trouxe problemas para o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, um programa fortemente intersetorial e interministerial. Segundo Delgado et al. (2005), a estratégia do PAA passa, ao longo de 2004 e na previsão para 2005, por "processo de desconstrução que está embasado na questão financeira e também operacional. Segundo os autores: (...). "A gestão do PAA, com caráter interministerial, encontra no Grupo Gestor do Programa um espaço restrito diante da complexidade política e administrativa que esse programa enseja" (p: 21).

Nesse contexto, a instituição que se fortalece na manutenção do debate da Segurança Alimentar e Nutricional no governo e na articulação da sociedade civil é o Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, o Consea, por se tratar de uma instância de assessoramento e de consulta social, não substitui a necessidade dos órgãos de execução e de articulação do governo.

Em 2005, na falta de um espaço institucional de decisão interministerial do governo, muitas vezes o próprio Consea funcionou como este espaço para buscar resolver impasses ou dificuldades, como nas negociações internacionais sobre a SAN; na discussão sobre o orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); no incentivo financeiro do Sisvan-Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, e na elaboração da proposta de

Política Nacional de Abastecimento, conforme avaliação do Presidente do Consea sobre a atuação do Conselho, em 2005.

Política de SAN ou Política de Combate à Pobreza: a quem cabe a coordenação?

A cisão entre o combate à fome e a segurança alimentar e nutricional, juntamente com a baixa incorporação da noção de SAN na cultura nacional como demanda social, traz uma conseqüência inevitável: a prevalência do combate à fome sobre a garantia da segurança alimentar e nutricional, que leva a um equívoco conceitual: a subordinação da política de segurança alimentar e nutricional às políticas emergenciais de combate à fome, quando deveria ser o contrário - o combate à fome sendo parte de uma política permanente de segurança alimentar e de garantia do direito à alimentação.

Quando a política de combate à fome prevalece sobre as demais metas do governo, a disputa pela sua coordenação também é inevitável. A associação direta entre fome e extrema pobreza faz com que pareça natural que o combate à fome esteja inserido em uma estratégia maior de combate à pobreza⁴. Desta forma, programas de acesso à alimentação, que buscam garantir um direito básico tangível, têm grandes chances de serem reduzidos a programas de renda mínima e/ou assistenciais.

Contribuí também para esta confusão a inexistência de estatísticas permanentes de mensuração da insegurança alimentar de caráter nacional. Os conceitos de insegurança alimentar e de fome estão associados a um fator concreto de mensuração: o acesso aos alimentos e seu efetivo consumo, que são de difícil levantamento, pois exigem pesquisas específicas. No Brasil, pesquisa próxima é a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, realizada pelo IBGE. Na última pesquisa divulgada, com dados de 2002-2003, 46,6% das famílias brasileiras afirmaram ter dificuldade em obter alimentos suficientes, sendo que para 13,8% delas, a dificuldade era freqüente. Na região Norte, as proporções eram, respectivamente, de 63,9% e 17,2%, e, na Região Sudeste, de 60,8% e 19,3%, números extremamente elevados, que mostram a gravidade do problema no país.

Aplicando-se a escala de segurança alimentar desenvolvida pela Universidade de Warwick⁵ a situação é mais crítica. Os dados levantados pela PNAD 2004 demonstram que 39,9 milhões de brasileiros (21,7% do total), distribuídos em 9,7 milhões de domicílios estão sujeitos à condição de insegurança alimentar grave ou moderada. Tomando-se as pessoas com rendimento mensal domiciliar inferior a 1 Salário Mínimo o contingente observado na pesquisa é de 34,8 milhões o que representa 78,7% da população cuja renda per capita mensal é inferior a 1 Salário mínimo e 88,1% de toda população identificada com o nível de insegurança alimentar moderada ou grave. Essas informações permitem constatar que há uma aderência clara entre insegurança alimentar e renda, o que nos permite tomar a população de renda mais baixa como público beneficiário prioritário para os programas de segurança alimentar. Todavia isso não quer dizer que a transferência de renda é a melhor política para combater a insegurança alimentar.

⁴ De certa forma, a divulgação e alinhamento de comunicação adotada pelo governo para o Fome Zero contribuiu para essa confusão. O Fome Zero foi apresentado como um programa "messiânico" que através de ações centradas na distribuição de renda poderia resolver o problema da fome no Brasil.

⁵ Ver a esse respeito BICKEL, 2000.

Como estes estudos são recentes e dadas as dificuldades de ordem prática, costuma-se avaliar a incidência da fome a partir do conceito da linha de pobreza, definindo uma renda abaixo da qual a família não teria condições de alimentar-se adequadamente. Isto amplia a dificuldade de dissociar os dois conceitos: famílias que não têm acesso regular à alimentação de qualidade das famílias pobres, com baixa renda.

A distinção entre ambos (combate à pobreza e garantia da segurança alimentar e nutricional) não é trivial e vale reiterar: a política de segurança alimentar busca garantir o direito básico à alimentação e busca atender às pessoas com insegurança alimentar. Utilizar o conceito de segurança alimentar traz consigo uma ação politizadora: amplia a cidadania, superando a herança paternalista e evita as oscilações típicas de programas compensatórios. Entretanto observa-se que o modelo de política de combate à pobreza adotado nos últimos anos no Brasil e mesmo nos países da América Latina é pontual, partindo de critérios subjetivos e, quando não é, limita-se a programas, massivos ou não, de transferência de renda com valores que não são suficientes, por si só, para que as famílias superem a condição de pobreza, tornando-as dependentes dos recursos. Além disso, historicamente, o crescimento econômico (preferencialmente com distribuição de renda) é a principal "política" de redução da pobreza.

Neste sentido, a fusão da área e segurança alimentar com a assistência social no âmbito do Governo Federal, e o surgimento do Programa Bolsa-Família com toda a sua força política, trouxe um risco maior ainda para esta "perda de identidade" da política de segurança alimentar e nutricional e de combate à fome.

O Programa Bolsa Família unificou, em outubro de 2003, os vários programas de transferência de renda existentes: o Cartão Alimentação-PCA, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. O objetivo era claramente constituir um grande programa de transferência de renda (não vinculado inicialmente ao Programa Fome Zero nem ao acesso à alimentação) que abarcasse todas as famílias pobres, com um considerável orçamento garantido ano a ano, que chegaria a R\$ 10 bilhões por ano ao final.

Com esta fusão, houve uma mudança conceitual do Programa Cartão Alimentação-PCA⁶, antes considerado programa de acesso à alimentação, passando a ser um programa de renda mínima condicionada de combate à pobreza. Neste sentido, a vinculação que o PCA buscava fazer com o Direito à Alimentação perdeu força, pois, além de passar a ser coordenado por outra pasta que não a da Segurança Alimentar, esta vinculação não foi incorporada no conceito do programa unificado, apesar de constar na sua definição que o objetivo do programa é combater a fome e a miséria.

Contribui para isto também o desmonte ocorrido com os Comitês Gestores do Programa Fome Zero no semi-árido, ocorridos após a criação do Programa Bolsa-Família. Os Comitês Gestores eram capacitados em Segurança Alimentar e nas ações estruturantes do Programa Fome Zero. Hoje, em 79 % dos municípios, o gestor responsável pelo Programa é ligado à área de assistência social e, nos Conselhos de Controle Social criados, a maioria também é ligada à assistência social. Dos conselhos indicados para o Governo Federal, 42% foram criados especialmente para o Programa, e 58% foram designados a partir de conselhos pré-existentes. Destes, 83,7% são ligados aos Conselhos de Assistência Social,

⁶ Implantado em 2003 pelo extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, e que fornecia R\$ 50,00 para cada família voltado para compra de alimentos locais.

1,3% à Saúde e 0,6% à Educação, segundo dados do MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome de julho de 2006.

A idéia de promover a dinamização da economia local, com programas de caráter territorial complementares obtendo resultados imediatos e identificáveis em termos locais, também deixou de ser enfatizada. O foco passou a ser a família e as formas individuais de superação da pobreza, quais sejam: educação dos filhos, acompanhamento em saúde básica e os cursos de alfabetização e de qualificação profissional.

Desta forma, na definição atual do Programa, o Bolsa-Família não é tratado como um programa de acesso à alimentação, mas um programa autônomo de combate à pobreza, com força própria. Conforme definição apresentada no Balanço de três anos de governo, “o Bolsa-Família é o maior programa de transferência condicionada de renda já posto em prática no país. (...) O Programa articula três eixos específicos: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda; a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio das condicionalidades que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação; os programas complementares que são ações coordenadas dos governos e da sociedade nas áreas de geração de trabalho e renda e alfabetização.”

Pela própria escala que atingiu (11,1 milhões de famílias em junho de 2006), com recursos de R\$ 8,3 bilhões anuais⁷, é um programa que passa a ditar os rumos dos demais, sendo cada vez mais uma referência para seleção de famílias para as demais políticas sociais, no nível federal, e nas demais esferas de governo.

No entanto, para ter uma efetiva articulação do cadastro do Bolsa-Família com os programas complementares de caráter estruturante, não basta o interesse. É preciso ter recursos suficientes em montante igual ou maior que o próprio Bolsa-Família, ter estrutura para implantação e, antes de tudo, planejamento de médio prazo. No entanto, frente às limitações orçamentárias, o mais comum que aconteça é que os governos priorizem ampliar o público final beneficiário da transferência de renda, ao invés de aumentar paulatinamente os recursos para os programas complementares e mais estruturantes.

Diferentemente de uma proposta de segurança alimentar e nutricional, a proposta do Programa é “universalizar” o atendimento das famílias pobres por meio exclusivo da renda, conforme previsto em lei, não considerando para priorização, aspectos específicos de vulnerabilidade como a existência de crianças desnutridas, ou em situação de risco social, ou em situação de calamidades ou emergências.

A dificuldade principal de associar um programa de renda mínima como direito é o caráter subjetivo do corte da renda: porque uma família que tem renda per capita abaixo de R\$100,00 tem direito e aquela que ganha R\$ 100,50 não tem? Como atualizar a linha de pobreza ao longo do tempo? Com qual critério? Qual o critério de saída das famílias do Programa, se a família continuar em situação de vulnerabilidade social mesmo que aumente um pouco sua renda⁸?

⁷ Ver a esse respeito as estatísticas do Bolsa Família na página www.mds.gov.br

⁸ Nesse sentido, a proposta de criação de uma renda básica proposta e aprovada pelo Senador Eduardo Suplicy foi bastante inovadora, estabelecendo um incentivo aos beneficiários de modo que a renda adicional do trabalho não superasse o teto “de entrada” e essa família não fosse excluída automaticamente do programa.

Desta forma, a criação do Bolsa-Família, na prática, resultou na retirada do poder de definição do público prioritário das demais áreas, ou seja, da porta de entrada e de saída para os programas nutricionais, de segurança alimentar, de alfabetização e outros.

As conseqüências disto ainda deverão ser mais bem analisadas no médio prazo. Na realidade, o que acontece no Brasil é uma repetição de um modelo que já está sendo disseminado para diversos países, especialmente na América Latina, como México (Oportunidades/Progresá); Colômbia (Famílias em Acción); Honduras (Programa e Asignación Familiar - PRAF); Jamaica (Program of Advancement through Health and Education - PATH); Nicarágua (Red de Protección Social - RPS); Chile (Chile Solidário); e Argentina (Jefes e Jefas)⁹.

Segundo Gordillo (2005), os programas latino-americanos apresentam quatro desafios: de sustentabilidade, ou seja, se as famílias continuarão envolvidas em sistemas de educação ou de saúde, uma vez que deixem de receber o incentivo; de dependência, pois não é claro quando os beneficiários deixarão de receber os benefícios e quais as estratégias de saída; do montante de transferência, de definir qual o valor adequado para frear o trabalho infantil e não desincentivar a busca dos adultos por trabalho; e da falta de sinergias com programas de fomento produtivo.

Historicamente as políticas de assistência social tiveram a sua origem fundamentada na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa voluntária no Brasil. No entanto, a partir da Constituição Federal de 1988, rompeu-se formalmente com este modelo, e a assistência adquiriu status de política pública de garantia de direitos sociais, mais especificamente, do direito à seguridade social e, dentro dele, a garantia à saúde, à assistência e à previdência social.

Posteriormente, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, sancionada em 1993, deixou claro que a Assistência Social é uma política de seguridade social não contributiva, que deve prover os mínimos sociais por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Monfredini, 2003). Ou seja, a Assistência Social legitima-se enquanto política de garantia dos direitos associados à previdência social, voltada àqueles que não têm condições de contribuir à seguridade social, "protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social" (Conselho Nacional de Assistência Social, 2000, p: 3).

Dessa forma, o foco da Assistência Social presente na LOAS é o atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e pobreza. Consta, na sua exposição de motivos, que a Assistência Social configura-se como um tipo particular de política social que assume duas formas: restritiva, voltada para os segmentos populacionais em situação de pobreza extrema; e ampla, que conflui para as demais políticas sociais, contribuindo para a extensão destas políticas aos mais necessitados e, portanto, para a modernização da Assistência Social (idem, p: 5).

Segundo a LOAS, seus objetivos mais gerais estão voltados para: i) a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice; ii) o amparo de crianças de adolescentes, iii) a promoção e integração no mercado de trabalho; iv) a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência; v) a garantia de um salário mínimo ao

⁹ Conforme apresentação de Gustavo Gordillo de Anda, Representante Regional da FAO-Chile, no Seminário de 2 anos do Bolsa-Família, em outubro de 2005, Brasília.

idoso e a pessoa portadora de deficiência, com renda familiar per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente.

Mais uma vez portanto, o público focal da Política de Assistência Social pode se confundir em parte com o público em situação de insegurança alimentar. No entanto, essa política é focada em grupos específicos vulneráveis com elementos objetivos de avaliação limitados pelo próprio conceito como a deficiência física, o desamparo familiar ou social etc.

Mas, o argumento fundamental que queremos reforçar é de que o direito da assistência social, que abrange pessoas que não têm condições de acesso à previdência contributiva social, não se sobrepõe ao direito ao acesso à alimentação. São dois direitos que devem ser garantidos, cada qual com seu modo e princípios de atendimento específico, assim com os demais direitos sociais básicos presentes na Constituição: saúde, trabalho, lazer, segurança e previdência social.

Disto decorre que o sistema de proteção social deve ser garantidor de uma série de direitos, sendo um deles, talvez o mais básico de todos, o da alimentação, pois garante o acesso à própria vida. Ou seja, os direitos não são concorrentes, mas complementares.

Política Pública ou Ação Social Voluntária? Como compatibilizar?

Um outro conflito presente durante a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional refere-se à relação com as organizações sociais atuantes na área, com especial ênfase para os setores da Igreja e ONGs, além da pressão do marketing social por parte de empresas e voluntários.

Com relação ao primeiro aspecto, as organizações ligadas ao combate à fome e à segurança alimentar sempre demandaram fortemente a participação na formulação e no acompanhamento das políticas implementadas no país. A criação do Consea, em 2003, nos mesmos moldes do primeiro Consea, de 1993, mas sem papel executivo, teve o objetivo de atender a esta demanda dos movimentos sociais. Quando observamos o relacionamento entre o setor público e os conselhos nacionais setoriais, a exemplo das áreas de Saúde e Assistência Social, verifica-se que há um padrão comum. A sociedade civil demanda, recorrentemente, maior participação nas decisões, maiores recursos orçamentários, políticas mais ousadas e maior rapidez, e isto não é, e nem poderia ser, diferente no caso da relação com o Consea.

É importante mencionar que a estruturação da participação da sociedade civil em forma de conselhos é um processo relativamente recente e de permanente aprendizado. Ou seja, não se deve vislumbrar uma relação estável e acabada de co-responsabilidade com os órgãos do governo no curto espaço de tempo. Além disso, muitos representantes da sociedade civil são dirigentes de entidades ou de programas assistenciais que recebem recursos diretamente do Governo Federal para desenvolver seus trabalhos, o que também cria uma relação de dubiedade.

A principal distinção entre representantes da sociedade civil e dos governos é no ritmo e nos "tempos políticos" de ambos, que são bastante distintos. O governo tem quatro anos de mandato, e com um tempo cada vez menor para apresentar resultados. No caso específico

do lançamento do Projeto Fome Zero, o seu "tempo político" do era de dias, ou semanas, dada a expectativa criada sobre ele. Já a sociedade civil não é moldada por este mesmo tempo político.

Um contraponto adicional sofrido pelo Programa no primeiro ano foi a excessiva cobertura da mídia às ações voluntárias da sociedade civil. Frente ao excesso de doações e apoio por parte de personalidades, desfiles, jogos e festas beneficentes, o Fome Zero acabou sendo adotado pela sociedade civil e estas foram as notícias predominantes no primeiro ano, contribuindo também para dificultar o seu entendimento enquanto política pública. O conflito com as ONGs tendia a aumentar, devido à entrada de um "concorrente" de peso, o próprio governo, nas ações de solidariedade¹⁰.

Carvalho (1997) vê uma superestimação da margem de efetividade dos Conselhos como arenas decisórias, quando se alimenta a miragem de um Estado neutro, possível de ser "corrigido" e conduzido pelos segmentos com espaço nos processos decisórios. No entanto, diante do baixo retorno na satisfação das demandas apresentadas, há uma redução das expectativas e o esvaziamento dos conselhos.

Para Carvalho (1997), os Conselhos não governam (se governassem deixariam de ser sociedade civil e passariam a ser governo), mas estabelecem os parâmetros do interesse público para o governo. Não decidem quais políticas e ações serão executadas, mas decidem se correspondem ou não ao interesse público. Entre os seus papéis inovadores, podem alargar o padrão de recepção e processamento de demandas, examinar e acolher demandas, compatibilizar interesses e cancelar uma agenda setorial "de interesse público".

Assim, para o autor, os Conselhos são instâncias públicas de formação de opinião e vontade política, muito mais do que instrumentos do governo ou da sociedade. Atuam na tematização e formulação da agenda pública, muito mais do que na sua execução, na medida em que concedem ou negam a chancela de "interesse público" às demandas e interesses específicos ali apresentadas" (idem, p: 150).

As Perspectivas

O Consea coordenou a elaboração e encaminhou para o Congresso a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que objetiva tornar permanente e obrigatória a implantação de um Sistema Nacional de SAN (Sisan), nos moldes do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social.

Segundo o Projeto de Lei da Losan, o Sisan é integrado por órgãos da União, Estados, municípios e instituições privadas afetas à SAN, e que manifestem interesse em integrar o Sistema, que tem por objetivos "formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no País".

Fazem parte do Sisan, também: a Conferência Nacional de SAN, que será responsável pela indicação ao Consea das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN; o Consea, como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República; e a Câmara Interministerial de SAN, integrada por Ministros e Secretários especiais responsáveis pelas

¹⁰ Ver, a respeito, a matéria: "Natal sem Fome perde doadores para Fome Zero", na Folha de São Paulo, 07/12/2003.

pastas afetas à consecução da SAN, encarregada pela elaboração da Política e do Plano Nacional de SAN e por coordenar a sua execução.

Diferentemente do modelo adotado pelos setores da Saúde e da Assistência Social, com a nova proposta de lei, o Consea optou pelo caráter de aconselhamento e articulação à Presidência e não de caráter deliberativo vinculado a um ministério setorial. Isso porque entende que a Segurança Alimentar é uma política multisetorial e não deve estar vinculada a um setor, ou a um Ministério, sob o risco de perder a capacidade de articulação. No caso, a proposta é substituir um ministério setorial por um Comitê Interministerial do governo, como interlocutor privilegiado. Acredita-se que as ponderações de Carvalho (1997) sejam válidas também para este modelo, assim como a necessidade de interlocutores com atribuições legais e de fato para exercer este papel.

Mas qual será o melhor modelo institucional?

Os países latinoamericanos que têm debatido a instituição de uma Política de Segurança Alimentar tomam como ponto de partida, a preocupação com a oferta de alimentos e a proteção de seus agricultores. É o caso do México, que também está debatendo a instituição de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar. Segundo a versão preliminar da "Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional", da Comisión de Agricultura y Ganadería do Palácio Legislativo, versão de novembro de 2005, "es urgente y prioritario el establecimiento de un marco jurídico que dé certidumbre a las políticas agropecuarias y agroalimentarias de México, como base de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la nación mexicana".

Os programas de segurança alimentar da Venezuela também têm um forte componente voltado para a oferta de alimentos. Segundo Llambí (2005), "el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 ratificó como objetivo prioritario de la política de seguridad alimentaria la autosuficiencia del país em relación a la oferta de alimentos, y centró su atención em la creación de reservas para una lista de productos definidos como sensibles".

Assim, verifica-se que a institucionalidade destes países acabaram ficando fortemente centralizada nos respectivos Ministérios da Agricultura e Pecuária. No Brasil, acredita-se que este não é o caso, pois já foi colocado que o problema da oferta de alimentos para segurança alimentar já foi superado nas décadas passadas, e hoje o Brasil é um dos principais exportadores de produtos básicos do mundo. Os problemas agropecuários têm se resolvido no campo setorial do próprio Ministério da Agricultura. Assim, a proposta institucional do país foi distinta.

Para o Brasil, avalia-se que os avanços ocorridos na implantação de ações que fortalecem a segurança alimentar foram possíveis, nos primeiros anos, devido à existência de um Ministério setorial específico, que servia como formulador e executor de políticas antes inexistentes, com orçamento e autonomia que conferiram maior agilidade, e que também efetivava a articulação na execução de alguns programas, no nível federal, estadual e municipal.

A manutenção das políticas específicas foi possível em grande parte devido ao modelo inicial adotado, com recursos disponíveis de R\$ 1,8 bilhão para o seu primeiro ano de vigência. Isto representou, em termos de recursos, o que houve de "novo" na área de SAN no governo. Vale lembrar a grande dificuldade que o Consea de 1993 teve para a inclusão de recursos para SAN no orçamento e para a liberação orçamentária. A existência do novo Consea, neste contexto, foi fundamental para manter aceso dentro do governo o

compromisso com a política de segurança alimentar e nutricional, como meta transversal e estratégica, ainda que em segundo plano, e também a cobrança constante em torno na manutenção de formas de controle social nos programas sociais, em especial, no Bolsa Família.

É importante que se diga que sua força política será tanto maior quanto mais independente do governo, mais radicado nas demandas concretas da sociedade civil, e mais propositivo e efetivo for o Conselho no sentido de balizar a ação do governo na área. A questão que esta alternativa não resolve é: como fica a articulação da segurança alimentar com as demais políticas sociais? Ela é subordinada ou subordina as demais? A importância desta questão reside no fato de que há um sombreamento quando se fala em políticas estruturais de superação da vulnerabilidade, que abrange toda a área social.

A alternativa institucional que resolve conceitualmente esta questão é privilegiar o tema do acesso à alimentação de qualidade como um setor específico e permanente dentro da política social do governo. A justificativa para isto seria a necessidade de tratar a alimentação como um direito social, ao lado da saúde, educação, trabalho e assistência social, retomando e completando, assim, a noção de seguridade social que foi estabelecida na Constituição de 1988. Isto significa que, assim como o acesso universal à saúde e à educação se dá por meio da oferta de serviços adequados para a população, o setor da alimentação também deve prover os serviços ligados à promoção da alimentação de qualidade. A questão da coordenação seria resolvida no âmbito mais amplo da política de seguridade social do governo, tendo a segurança alimentar como uma de suas metas transversais. No entanto, para esta proposta vingar, é necessário que os titulares das pastas da área da seguridade social tenham um entendimento de seu caráter complementar, atuando de forma pactuada e não concorrente, o que é um desafio enorme quando de trata das disputas políticas.

A formulação, implantação e o acompanhamento das ações específicas da política alimentar no sentido mais amplo poderiam ser exercidos por um Ministério, por uma companhia, ou um instituto ligado à saúde, sempre permeados e moldados pelos interesses e visões expressas da sociedade civil, no âmbito do Consea.

O desafio maior, no caso do governo central, é enfrentar os dilemas e disputas apontadas, e definir claramente qual a posição de governo. Para que o governo seja condizente com a prioridade à segurança alimentar e nutricional, são necessários: um posicionamento de que o combate à fome é estrutural e emergencial ao mesmo tempo; uma articulação interministerial em torno da segurança alimentar e nutricional, com a definição clara de quem deve coordená-la; e uma proposta clara para a política social, que é mais ampla do que um programa de transferência de renda. É fundamental, também, recuperar e fortalecer o discurso do direito à alimentação, das políticas estruturantes associadas às ações emergenciais e do controle social efetivo como forma de ampliação da cidadania. Caso contrário, aumenta-se o risco de dar razão às críticas de que as políticas sociais têm objetivos eleitorais¹¹.

¹¹ A crítica mais substancial ao Programa Bolsa-Família vem do jornalista de O Globo, Ali Kamel, que critica o fato de, se tirar a ajuda do governo, o pobre voltará a ser pobre. Ou seja, não se está conseguindo fazer a família sair efetivamente da pobreza, mas apenas "maquiando-a". O jornalista ainda critica o fato do Programa ser muito caro e que o dinheiro seria mais bem utilizado se fosse aplicado na educação, e o baixo nível de controle de seus resultados (conforme artigo "A pobreza maquiada", em O Globo, 13/12/2005). Outras críticas associadas ao programa são o fato de que a mera frequência à escola não garante um bom

A possível aprovação da LOSAN traz uma boa perspectiva de institucionalizar o tema da Segurança Alimentar e Nutricional enquanto política pública participativa permanente no âmbito do Governo Federal no Brasil. No entanto, a fundamentação de uma política de segurança alimentar no nosso país ainda pode sofrer profundos reveses na medida em que subordine às determinações mais gerais da Política Social.

Podemos identificar pelo menos quatro modelos principais de desenho da política social em debate no Brasil. Entre as propostas de corte liberal encontra-se aquela que institui a renda básica¹², defendendo uma transferência de renda igual para todos os residentes do país, independentemente da condição social. Considera-se liberal pois: esta proposta prescinde do Estado para atuar como discricionário na seleção de públicos prioritários para propostas redistributivas; seu efeito distributivo caminha de nulo a negativo, pois além de aumentar igualmente a renda de todos, impediria a alocação de recursos para programas redistributivos; e prescinde também de outras políticas voltadas para aumento do emprego e renda e acesso a bens públicos¹³.

Ainda no campo liberal, encontram-se os propositores da política social restrita basicamente à transferência de renda focalizada, nos moldes do Bolsa Família, mas com redução de recursos para programas de seguridade social, que garantem direitos sociais e trabalhistas, defendida pelo Banco Mundial e economistas como Barros (2000).

Saindo do campo liberal, encontra-se a proposta que defende a centralidade das políticas de renda mínima focalizadas como forma de combater a pobreza, desde que associadas ao investimento em programas estruturantes voltados para o acesso a bens públicos, e ações de geração de emprego e renda.

Por fim, uma quarta proposição que retoma as propostas de implantar um sistema integrado de seguridade e proteção social, voltado para garantia de direitos, como a alimentação, a educação, a saúde, os direitos trabalhistas e a assistência aos grupos vulneráveis. A redução da pobreza implica necessariamente na adoção de um modelo de crescimento sustentado com distribuição de renda, na recuperação do salário mínimo e na ampliação do acesso aos bens e serviços públicos, como moradia, saneamento, alimentação, educação e saúde.

Esta última proposição adotaria um modelo híbrido: estaria assentada nos direitos sociais universais, mas seria composta também por políticas focalizadas junto às famílias vulneráveis pela renda, pela insegurança alimentar e pelo território¹⁴.

Estas propostas não esgotam o leque de opções existentes, mas caminham sobre uma linha de gradação de políticas que vão desde modelos menos intervencionistas até mais intervencionistas e discricionários. Todas as propostas estão em disputa. E mais curioso é que todas elas encontram espaço no cenário político atual, nacional e internacional.

aprendizado, devido à má qualidade do ensino brasileiro (conforme artigo "Má qualidade do ensino reduz impacto de programa", em Valor, 26/10/2005).

¹² Defendida pelo Senador Eduardo Suplicy (Suplicy, 2002).

¹³ Esta visão de que a renda básica encontra-se no arcabouço liberal não é consensual. Lavinas (2004) a considera uma proposta de universalização de direitos. Na visão dos autores, ela é liberal à medida que implicar na substituição ou diminuição das políticas universais, como direitos trabalhistas, previdência social e saúde.

¹⁴ Conforme proposto em Belik e Del Grossi, (2003).

O caminho institucional aqui proposto implica na definição de distintas políticas públicas integradas para enfrentar o problema da pobreza e da insegurança alimentar. Embora a execução das políticas devam ser descentralizada, a formulação, o monitoramento e o controle devem ser coordenados pelo governo central, para imprimir prioridade, amplitude e coordenação entre os níveis subnacionais dos governos.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, R.P. de; FOGUEL, M. N. Focalização dos Gastos Públicos Sociais e Erradicação da Pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BICKEL, G. Et al Measuring **Food Security in the United States: Guide to Measuring Household Food Security**. USDA, Office Analysis, Nutrition and Evaluation. Washington, Estados Unidos, 2000.

CARVALHO, A.I. de. Conselhos de Saúde, responsabilidade pública e cidadania. In: **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro, IBAM/IPEA, 1997.

CASTRO, J. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Gryphus Editora, 1961.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Histórico da Política de Assistência Social. Texto produzido para a Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social, 2000.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.da; OLIVEIRA, J.J. de. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). IPEA, **Texto para Discussão** n. 1145, dezembro, 2005.

GOVERNO FEDERAL **Fome Zero – balanço dos programas e ações**. Outubro, 2005.

INSTITUTO CIDADANIA. **Fome Zero – Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo, 2001.

IVO, A. B. L. New Social Policies to Combat Poverty in Latin America: dilemmas and paradoxes. In: CIMADAMORE. A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. **The Poverty of the State: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty**. Clacso-Crop Series, 2005.

LAVINAS, L. Universalizando Direitos. **Observatório da Cidadania**, 2004.

LLAMBI, L. **Los Programas de Combate a la Desigualdad Social, Seguridad Alimentaria y Reforma Agrária Del Gobierno de Venezuela**. Caracas, julho, 2005.

MONFREDINI, M.I. **A Gestão Descentralizada e Participativa da Política de Assistência Social**. Campinas, Unicamp/IE, Dissertação de Mestrado, 2003.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico OECD – Economic Surveys – Brazil. Paris: OECD, 2005

SCHWARTZMAN, S. **As Causas da Pobreza.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SALCEDO B., SALOMÓN El Marco Teórico de La Seguridad Alimentaria *In*: Salcedo , S **Políticas de Seguridad Alimentaría en los Países de la Comunidad Andina.** Santiago do Chile: FAO – RLC, 2005

SEGALL CORRÊA, A.M. (coord.) Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. **Urbano/Rural. FCM/Unicamp.**Relatório Técnico. Versão preliminar. Março, 2004.

SEGAL CORRÊA, A.M. (coord.) **(In) Segurança Alimentar em Campinas.** Inquérito de Base Populacional. Relatório Técnico. Unicamp/Faculadde de Ciências Médicas. 2003.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

TAKAGI, M. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** Unicamp/IE, 2006. Tese de doutoramento.