

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS



Dissertação

Um Estudo sobre o Programa Fome Zero no município de São Lourenço do Sul (RS)

Laíne Jeske Wagner

Pelotas, 2009

Laíne Jeske Wagner

Um Estudo sobre o Programa Fome Zero no município de São Lourenço do Sul (RS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, do Instituto de Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto

Pelotas, 2009

Dados de catalogação na fonte:

Aydê Andrade de Oliveira CRB - 10/864

W132e Wagner, Laíne Jeske.
Um estudo Sobre o Programa Fome Zero em São
Lourenço do Sul (RS) / Laíne Jeske Wagner. –
Pelotas, 2009.
126f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –
Instituto de Sociologia e Política. Universidade
Federal de Pelotas.

1. Fome zero. 2. Segurança alimentar. 3.
Políticas públicas. I. Barreto, Alvaro Augusto de
Borba, orient. II. Título.

CDD 323.4

Agradecimentos

Muitas são as pessoas que me ajudaram nessa jornada, que embora parcial, foi conquistada com muito “suor”. Dessa forma, agradeço:

- ao meu orientador e mestre Alvaro Barreto, pela dedicação ao longo de mais de cinco anos de orientação: graduação, especialização e, agora, mestrado. Agradeço pela paciência, pela compreensão nos momentos de crise e pela eterna busca em fazer o melhor, acreditando sempre no meu potencial;

- ao meu pai, pelos livrinhos de historinhas na infância, o incentivo à leitura, pelo carinho, por ter sempre acreditado em mim e por ter financiado meus estudos;

- à minha mãe, por ter me gerado, pela dedicação, pelos estímulos e, também, por ter me dado aporte financeiro para estudar, sacrificando questões materiais;

- ao meu irmão, por existir;

- à minha avó por ter me cuidado, pelas “montanhas de comida” e pelas orações de todas as noites;

- ao meu avô, por ter cuidado de mim e por ter sido meu “advogado” por toda vida;

- ao Fábio, pela gigantesca paciência com a minha pessoa ao final do trabalho, pela calma e pelo imenso carinho e amor nos dias mais difíceis;

- à minha médica e amiga Patrícia, aquela que com suas agulhas “mágicas” curou uma enfermidade grave e que me ajudou com suas palavras de incentivo, sua alegria e seu bom humor, sendo a principal responsável pelo meu bem estar nesse período. Agradeço também a sua secretária Janice, sempre disposta a me ajudar;

- à minha amiga Heloisa Mascarenhas por passar horas escutando a história da minha vida;

- à Tininha, minha amiga-irmã que, com seu sorriso, sua simpatia, me ajudou me distraindo e sendo minha parceira em momentos de crise e nos momentos de felicidade;

- à Dieni, amiga que, com sua garra e positividade, sempre me ajudou a entender que o caminho da felicidade é mais fácil do que se imagina;

- a outros amigos que mais convivi nesses oito anos de UFPel, estando presentes nos momentos mais importantes e decisivos: Roberta, Helder, Jurandir, Fabrício, Luan, Rafael e Rossano;

- à amiga Polyana, pelo carinho e as noites de estudo coletivo;

- à colega e amiga Nadja Karin, pelos desabafos compartilhados, pelos cafés no intervalo, pela palavra amiga e pelo carinho sem tamanho;

- à colega e amiga Marília, pelo bom humor e pelas risadas;

- ao colega e amigo Lauro, pelo contato virtual diário e pela amizade, compreensão e pelas palavras de irmão mais velho;

- aos meus colegas Sabrina, Alexandre, Jair e Liana, pela amizade conquistada ao longo desses dois anos;

- ao amigo e designer Rodrigo Oliveira, pela ajuda em questões que fogem a alçada de um sociólogo;

- a Professora Roselene Radmann, aquela que me ensinou a ler e a escrever;

- aos professores do mestrado que com seus largos conhecimentos me transmitiram rica contribuição em relação aos conhecimentos ao longo do curso. Agradeço também pela oportunidade de estudar em curso de tamanha qualidade de maneira gratuita. São eles: William Soto, Maria Thereza Ribeiro, Daniel de Mendonça, Beatriz Loner, Giancarla Salamoni e Pedro Robert;

- aos professores da graduação e da especialização que formaram a profissional que sou hoje e ajudaram-me a ter certeza da escolha de viver por muitos anos “as ciências sociais”: Luiz Carlos Lucas; Francisco Vargas; Paulo Cava, Vera Schwarz, Antonio Bezerra e Maria Amélia Dias da Costa;

- Aos entrevistados Ernesto Martinez, Leonardo Alonso e Ellemar Wojahn pelo interesse na pesquisa e em me ajudar;

- a todos outros não mencionados aqui, mas que contribuíram para que essa dissertação de mestrado fosse concluída;

- às forças superiores que me colocaram no caminho da docência e das ciências sociais.

Resumo

Esse trabalho é um estudo de caso sobre o Programa Fome Zero (PFZ), centrado em São Lourenço do Sul (RS), um dos municípios que implantou o programa a partir de janeiro de 2005, quando se iniciou uma administração liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Apresenta dois objetivos principais: somar-se ao conjunto de investigações que versam sobre o PFZ e procuram avaliá-lo em sua proposta e em seus resultados; e analisar como a experiência de aplicação do PFZ tem se constituído em São Lourenço do Sul.

Abstract

The present paper is a case study on the “Fome Zero” Program (PFZ), centered in São Lourenço do Sul (RS), one of the towns which implanted the program from January 2005 on, when the city started being administered by the Partido dos Trabalhadores (PT) (Labor Workers Party). There are two main purposes: adding to the group of investigations concerning the PFZ and aims at evaluating its proposal and results; and analysing how the PFZ application experience has developed in São Lourenço do Sul.

Lista de Siglas e Abreviaturas

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ASEMAS	Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CAPA	Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor
CEASA-RS	Centrais de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul S/A
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COFAP	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COOPAR	Cooperativa de Pequenos Agricultores da Região Sul
COOPESCA	Cooperativa de Pescadores Artesanais e Profissionais
CRESOL	Cooperativa de Crédito com Interação Solidária
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FETRAF-SUL	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITEPA	Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONG	Organizações Não-Governamentais
PAA	Plano de Aquisição Antecipada da Agricultura Familiar
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFZ	Programa Fome Zero
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
RECID	Rede de Educação Cidadã
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
UDN	União Democrática Nacional
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UNAIC	União das Associações do Interior de Canguçu
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul

Sumário

Resumo	4
Abstract	5
Lista de Siglas e Abreviaturas	6
Introdução	9
Capítulo 1 – PFZ e a Segurança Alimentar e Nutricional	18
1. O Conceito de fome	19
2. Concepções de Segurança Alimentar e Nutricional	23
3. A Importância do tema no Brasil dos anos 1990	29
4. Governo Lula e o Programa Fome Zero	34
4.1 – O PAA	39
4.2 – CONSEA e Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ...	42
4.3 – LOSAN e SISAN	46
Capítulo 2 – A Implementação do PFZ em Pelotas e em São Lourenço do Sul	51
1. O PAA em Pelotas	52
2. PFZ em Pelotas	61
3. Implantação do PFZ em São Lourenço do Sul	66
Capítulo 3 – A Gestão do PFZ em São Lourenço do Sul	77
1. A Estrutura operacional do PFZ	78
2. O Envolvimento dos diferentes atores	80
2.1 – Ações da Prefeitura	80
2.2 – Papel da cooperativa	81
2.3 – Papel das comunidades religiosas	82
2.4 – Papel do Comitê local	86
Capítulo 4 – As Avaliações sobre o PFZ e a experiência de São Lourenço do Sul	90
1. Objetivos do PFZ	91
2. De Proposta à prática	95
3. Mais ambiguidades	100
4. Impasses	107
Considerações Finais	112
Referências	117

Introdução

A presente dissertação tem como tema o Programa Fome Zero (PFZ), política social lançada pelo governo federal, em 31 de janeiro de 2003, e que se apresentava, naquele momento, como o projeto mais importante do recém empossado Presidente Lula, tendo sido muito festejado, divulgado, e apoiado pela sociedade civil e pelos fóruns internacionais. O programa seria a principal estratégia para a realização daquele que era, segundo o próprio Lula, o seu maior desejo: que todas as pessoas pudessem fazer três refeições diárias.

O PFZ tem como objetivos principais: assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso a alimentos, garantindo a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a inclusão social e a conquista da cidadania de todos os brasileiros em situação de vulnerabilidade social (PFZ, 2007)

Suas principais estratégias são, tanto de ordem emergencial, como de ordem estrutural. Resumidamente, suas diretrizes mais importantes estão centradas nas ações de fomentar a incorporação ao mercado de consumo dos excluídos do mercado de trabalho e que não têm renda suficiente para garantir uma alimentação digna para si e sua família. Na mesma medida, busca criar mecanismos de ordem emergencial e permanente para o acesso aos alimentos e garantir formas de baratear o preço dos alimentos, fazendo com que a produção seja incentivada tanto para o auto-consumo quanto para a promoção da agricultura familiar.

O PFZ é constituído de uma série de políticas e programas – que vão desde a distribuição de alimentos à educação alimentar, do estabelecimento de restaurantes populares à construção de cisternas, de estímulo a hortas comunitárias ao oferecimento de Cartão Alimentação –, as quais foram desenvolvidas, inicialmente,

por intermédio do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), a partir de janeiro de 2004 substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Segundo o discurso de autores ligados a essa política, todo esse processo que pretende erradicar a fome no país deve ser feito a partir de diálogo com a população, a criação de mecanismos de cidadania capazes de auxiliarem essas pessoas de forma emergencial, mas que façam, igualmente, com que elas saiam dessa condição e busquem seu próprio sustento. Esses recebedores de alimentos e, também, agentes desse processo seriam os beneficiário-consumidores.

Na outra ponta do PFZ figuram os beneficiários-fornecedores, agricultores familiares que estão inscritos no Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e que preferencialmente estejam organizados em cooperativas, associações ou grupos informais, além da lista dos assentados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Cabe a eles, por meio do PAA (Programa de Aquisição Antecipada da Agricultura Familiar), serem um dos principais responsáveis pelo fornecimento de alimentos para a distribuição no PFZ. Desse modo, também estaria apoiando a agricultura familiar no país

Ele articula-se entre Estado (em seus três níveis de governo) e a sociedade civil, mas, inegavelmente, aponta os municípios como gestores privilegiados dessas políticas, pois esses teriam maior aptidão para descobrir os problemas da população, escolher o público-alvo, bem como elaborar os projetos, devido ao vínculo mais estreito com a sua comunidade. Assim, as políticas públicas deveriam estar voltadas para o nível municipal, com vistas a reordenar a economia local, tendo a participação comunitária. Como evidencia MALUF (2007, p. 139), “*as situações emergenciais de carência alimentar repercutem diretamente sobre as administrações municipais e sobre as entidades assistenciais ou caritativas locais*”.

Dado o caráter estratégico das instâncias locais no processo de implantação e gestão do PFZ, tornava-se importante e interessante centrar o foco de estudo no âmbito municipal. Com essa perspectiva, a atenção recaiu sobre São Lourenço do Sul (RS), um dos municípios que implantou o programa a partir de janeiro de 2005, quando se iniciou uma administração liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Logo, definiu-se por realizar um estudo de caso, centrado nessa experiência.

Outro fator que colaborou decisivamente para esta escolha foi o fato de a autora, em trabalhos anteriores (WAGNER, 2005, 2007), já ter realizado pesquisas que versaram sobre as relações políticas em São Lourenço do Sul.

O primeiro desses estudos (WAGNER, 2005) versava sobre o comportamento eleitoral da zona rural desse município, que perfaz, cerca de 50% do eleitorado. Percebia-se que, desde o final do Estado Novo, o comportamento desses eleitores indicava um voto conservador, cuja escolha recaía sobre partidos localizados à direita do espectro político. Sendo moradora do município naquele período, e tendo vivenciando esses fatos, partiu-se para o estudo dessa realidade, realizando um levantamento quantitativo sobre os pleitos de 1996, 2000 (vencidos pelo PPB e PP) e 2004 (quando ganhou o candidato do PT). O estudo então interpretou essa série de dados e deu conta de entender porque uma realidade há anos assentada, foi modificada e um partido de esquerda ganhou as eleições, tanto na zona urbana, quanto na zona rural.

As conclusões desse trabalho fizeram com que a autora fosse motivada a continuá-lo de forma mais qualitativa, analisando alguns aspectos que haviam contribuído para que esse cenário se invertesse (WAGNER, 2007). Nesse sentido, analisou-se como a inserção de organizações sociais rurais nesse município alterou as formas de convívio com os políticos e estabeleceu novas lógicas de participação política. Os mesmos atores que ganharam a prefeitura em 2004 eram aqueles que, a partir de 1992, haviam fundado na zona rural a COOPAR (Cooperativa de Pequenos Agricultores da Região Sul), fomentada pelo CAPA (Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor) e, mais tarde, em 2002, a CRESOL Boa Vista (Cooperativa de Crédito com Interação Solidária de Boa Vista), duas cooperativas voltada a agricultores familiares de caráter inédito naquele local. Dessa forma, buscou-se identificar como o trabalho dessas entidades atuou em favor do PT naquelas localidades.

Como será explanado ao longo do presente trabalho, as mesmas figuras que fundaram o PT, o CAPA, a COOPAR, a CRESOL Boa Vista e ganharam a prefeitura, são aqueles que estão envolvidos na implementação e gestão do PFZ no município, participam das organizações estatais (prefeitura), bem como das organizações da sociedade civil, como a COOPAR, cooperativa que está ligada ao programa por estar apta a participar do PAA.

Desse modo, investigar o PFZ em São Lourenço do Sul constituiu-se em um desdobramento, e um novo desafio, em relação a experiências anteriores de

pesquisa. Com um estudo de caso, centrado em um município do Rio Grande do Sul, espera-se acrescentar informações e análises sobre a aplicação do PFZ. Longe de desvendar novas interpretações, deseja-se, seguindo a trilha já aberta pelos estudos nacionais, levar a investigação para campos ainda não cobertos, como o modelo aplicado especificamente em São Lourenço do Sul.

Configurara-se, assim, o objetivo que constitui o trabalho: somar-se ao conjunto de investigações que versam sobre o PFZ e procuram avaliá-lo em sua proposta, em suas peculiaridades, em suas limitações e em suas condicionantes, bem como em seus resultados, dificuldades e ambiguidades que tem colhido ao efetivar-se como política pública. E, para isso, analisa como a experiência de aplicação do PFZ tem se constituído em São Lourenço do Sul.

Derivam desse, os seguintes objetivos específicos: 1) entender o que pretende o PFZ, a partir dos seus conceitos e de suas estruturas; 2) compreender a sua estruturação e implantação no município de São Lourenço do Sul, bem como a motivação para tal; 3) dimensionar como é a gestão do programa no município e 4) entender qual é o caráter dessa política pública e 5) aplicar essa análise ao estudo de caso aqui pesquisado, levando em conta a rede de atores estabelecidas.

A metodologia utilizada foi de tipo qualitativa e deu ênfase à: revisão bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semi-estruturadas.

O primeiro passo da pesquisa foi procurar subsídios bibliográficos sobre o PFZ. Nesse sentido, os autores escolhidos foram primeiramente aqueles diretamente ligados ao PFZ e que havia auxiliado em sua formulação, em especial José Graziano de Silva. Por conseqüência notou-se a importância de buscar bibliografia referente a temas diretamente ligados ao programa, como SAN, e também, sobre a fome em si mesma. Além disso, buscaram-se autores que resgatassem a trajetória histórica desses temas no país, para que pudesse ser entendido o contexto-histórico do surgimento do PFZ.

Como base da análise da bibliografia e da análise de dados colhidos, partiu-se para a leitura de análises acadêmicas feitas sobre o programa (na sua maioria, dissertações e teses acadêmicas) e críticas sobre o PFZ, sejam ela de acadêmicos, políticos, religiosos e membros da sociedade civil em geral.

As entrevistas constituíram outra estratégia muito importante de pesquisa, pois muitas das informações e dos dados necessários não poderiam ser identificados sem o uso dessa ferramenta. Foi desta forma que se conseguiu

reconstituir o processo de instalação do PFZ em Pelotas e em São Lourenço do Sul, com vistas a apontar as relações sociais e políticas que trazem o PFZ à região e reunir elementos para que seja possível avaliar o próprio programa. As primeiras entrevistas realizadas foram com o coordenador do PAA na região de Pelotas, o engenheiro agrônomo Ernesto Martinez, que é funcionário do CAPA, e com Leonardo Alonso, consultor da CONAB. Também foram promovidas entrevistas com: o prefeito de São Lourenço do Sul, José Sidney Nunes de Almeida; o vice-prefeito, José Daniel Raupp Martins; o Secretário de Saúde e Bem Estar, Arilson Cardoso e o coordenador de Assistência Social do município, Pablo Machin, responsável direto pelo PFZ.

Soma-se a isso, a análise documental de material fornecido pelos entrevistados. Foram eles: a proposta de participação apresentada pela COOPAR para a participação no programa e enviada a CONAB; a ata da 2º Conferência Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável 2006/2007, o folder de oficinas e mini-cursos oferecidos pela Coordenadoria de Assistência Social para os beneficiários-consumidores do PFZ e o decreto municipal que criou o Comitê Fome Zero.

Igualmente, foram realizadas entrevistas com o pároco da Igreja Católica, Padre Elpidio Peleggero, que foi quem intermediou a implementação do PFZ nas comunidades católicas (que auxiliam na distribuição dos alimentos), assim como com todos os responsáveis por essas comunidades e o gerente da COOPAR, Amilton Strelow, entidade que fornece os produtos para o programa no município. Tais entrevistas foram decisivas para indicar como o programa vem sendo efetivamente aplicado, com vistas a obter subsídios que permitam identificar os modos de operacionalização, os méritos e os limites que o cercam.

Entretanto, decidiu-se não estacionar nas informações obtidas oralmente, e investir também em observações de campo, ainda que muito limitadas, com a intenção de verificar *in loco* como o PFZ se processa. No caso, assistiu-se a uma reunião do Comitê local e participou-se da distribuição de alimentos, realizadas pelas comunidades religiosas.

Encerrada esta etapa, foi necessário retornar às informações bibliográficas já coletadas para, a partir da experiência de São Lourenço do Sul, discutir o caráter que o PFZ tem assumido, seja como política pública em geral, seja como experiência concreta, em um dado município do Rio Grande do Sul, com todas as

suas peculiaridades e circunstâncias. Mais do que dar respostas, ao apresentar essa discussão e refletir a respeito dela, procura-se problematizar o PFZ e destacá-lo em sua complexidade.

Esse percurso de investigação é apresentado e organiza-se a partir de quatro capítulos. O primeiro diz respeito a uma revisão bibliográfica acerca do PFZ e para isso, resgata os conceitos de fome e SAN. Logo após relata-se as ações que foram desenvolvidas nos anos 90 em relação a essa temática, como: a “Campanha contra a Fome”, comandada por Betinho; a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e que, no governo FHC, deixa de ser prioridade de governo. A partir dessas experiências chega-se ao PFZ e apresentam-se: a sua elaboração, os seus objetivos e seu funcionamento, o que implica comentar o PAA, as novas CNSAN, realizadas nos anos 2000, e a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

O capítulo dois relata como aconteceu o processo de instalação do PFZ em Pelotas e em São Lourenço do Sul, mostrando como foi implantado esse programa na região, por intermédio do governo federal, CONAB, CAPA e governos dos dois municípios em questão, ambos quando comandados pelo PT. Ele é composto de uma série de entrevistas com os responsáveis pela iniciativa de implantação e gestão, além uma gama de análise documental.

O terceiro capítulo pretende mostrar como o PFZ está sendo gerido em São Lourenço do Sul, identificando os méritos e as contradições que dizem respeito a ele. É formado de mais uma série de entrevistas com atores ligados ao PFZ, somadas a observações de campo.

No quarto e último capítulo discute-se, a partir do estudo de caso, o caráter que esse programa assume e o significado político dele. Faz-se um resgate da bibliografia sobre o tema e apontam-se as várias distinções e discordâncias presentes nesta produção quando reflete sobre o PFZ. Basicamente e muito esquematicamente, vários trabalhos defendem que esse programa não tem caráter assistencialista e, portanto, é uma política sólida, emancipadora de seus beneficiários; ao inverso, alguns afirmam que o PFZ tem diversas falhas de gestão, de concepção e tem se tornado cada vez mais imediatista, assistencialista, clientelista e eleitoreiro.

* * *

Por fim, apenas a título de informação e como forma de situar o leitor que não conhece o município em questão, destaca-se que São Lourenço do Sul está localizado a 180Km ao sul da capital Porto Alegre, pela BR-116, e a 60Km ao norte de Pelotas, pela mesma rodovia. Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), coletados pelo ITEPA (Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria) em 2000, a população era de 43.698 habitantes, dos quais 23.468 moradores da zona urbana (53,7% da população) e 20.230 moradores da zona rural, 46,3% da população.

Com relação à colonização, segundo SALAMONI (1995), essa começou a ser pensada após a chegada da família real ao Brasil, quando o governo imperial português, com o intuito de promover a povoação (já que as terras existentes eram muito intensas e pouco povoadas), trouxe agricultores, principalmente de origem açoriana, para que se instalassem no sul do Brasil. Estes, aqui radicados, acabaram por praticar a agricultura, mas, em pouco tempo, por diversos fatores, acabaram por passar para a pecuária. Assim, houve a carência de ocupação de terra e produção agrícola, fator predominante para a entrada de imigrantes europeus não-lusitanos no Brasil. Tais aceitaram a idéia prontamente, pois viviam a situação de excedente de mão-de-obra e carência de oportunidade de trabalho e de terras em seus locais de origem.

Conforme COARACY (1957, p. 15):

O ano de 1850 marca o início de uma fase na política de colonização. A partir dessa data, o governo imperial toma uma série de iniciativas e medidas, tendo por alvo incrementar e sistematizar a imigração de elementos, que viessem dedicar-se à agricultura.

O alemão, radicado em São Lourenço do Sul, Jacob Rheigantz estabeleceu sociedade com um grande estancieiro da época, que se chamava José Antônio de Oliveira Guimarães e possuía uma propriedade à margem da Lagoa dos Patos, em um período em que este lugar não passava de “Porto de São Lourenço” e nem chegava a ser um povoado. O contrato de sociedade estabelecia que Guimarães ficaria encarregado de comprar as sesmarias e Rheingantz, de encaminhar os colonos para estes “estabelecimentos coloniais”, dando-lhes suporte com relação à alimentação e ferramentas de trabalho, nos primeiros seis meses.

Chegou às terras do futuro município um grupo de 88 colonos, com a presença de elementos procedentes de: Altona, Prússia, Saxônia, Hamburgo, Holstein, România, Osterfeld, Lubeck e Pomerânia¹. Rheigantz tinha como propósito fundar a Colônia em 8 de janeiro de 1858, mas um atraso na viagem adiou este fato para 15 de janeiro de 1858. A Igreja que lá se localizava, com o nome do santo, acabou batizando a futura cidade: São Lourenço do Sul.

Segundo afirmação de SALAMONI (1995), além de São Lourenço e Pelotas, a colonização por pomeranos aconteceu nos estados do Espírito Santo e em Santa Catarina, porém, foi nas cidades citadas que esses imigrantes mais conseguiram manter-se fiéis as suas tradições, fechando-se em suas comunidades e não sofrendo tanta influência de outras culturas. O texto especula que umas das razões para tal pode ser o fato de eles terem chegado a uma região onde havia a predominância luso-brasileira e o domínio da pecuária extensiva em grandes latifúndios, o que contrastava com a cultura que eles haviam trazido da Europa.²

Com relação à economia, a base do município além da agricultura são os estabelecimentos comerciais de produtos alimentícios e em segundo plano, os de vestuário. (WAGNER, 2005) Conforme o site de Prefeitura Municipal,

a principal atividade econômica de São Lourenço é a agropecuária, com destaque para suínos, bovinos, laticínios, milho, feijão, soja, arroz, batata, cebola, fumo, aspargo, pimenta, alho e amendoim. Das terras de São Lourenço, 95% pertencem a pequenos e médios produtores. Também são importantes a indústria do couro e o turismo, que conta com uma importante quantidade de hotéis, pousadas e restaurantes. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LOURENÇO DO SUL)

¹ - A Pomerânia é um principado situado na orla do mar Báltico, que teve seu território modificado várias vezes, já que os príncipes poloneses tentaram, primeiramente, submeter ao seu domínio, pomeranos, eslavos e pagãos. Mas os pomeranos acabaram por se tornarem vassallos dos margraves de Brandenburg e, logo, seu território foi penetrado pela germanização. Logo após a Segunda Guerra Mundial, deu-se, por fim, um novo traçado à fronteira germano-polonesa, sendo atribuída a maior parte do território pomerano à Polônia. (BECKER, 1958, p. 5) A mesma fonte fala dessa imigração em São Lourenço do Sul e da grande infiltração dos poloneses na região da Pomerânia: *“precisamos considerar que, uma das regiões da Polônia, que forneceu apreciáveis contingentes de colonos para o Rio Grande do Sul, era a Pomerânia e a Silésia. Grande parte destas regiões, densamente habitadas por poloneses, foi anexada pela Alemanha durante os vários desmembramentos da Polônia. É bastante provável, pois, que os poloneses já fizessem parte das primeiras levas de imigrantes, que se estabeleceram em São Lourenço, perto de Pelotas (1857)”*.

² - *“A comunidade era relativamente pequena. Todos os que a compunham se conheciam individualmente uns aos outros. A homogeneidade estabelecida pela origem comum, européia, pela identidade de hábitos e costumes, pela coincidência dos interesses e das condições de existência, era acentuada pelo isolamento da Colônia. Todos estes fatores convergiam para robustecer o sentimento de vida em comum, fortalecer a percepção de unidade”*. (COARACY, 1957, p. 62)

Hoje, ainda há esse contraste, permanecendo uma grande parcela de terras de base patronal, produtores de arroz e soja ou de produção pecuária. Mesmo assim, a maior parte das terras consideradas rurais são minifúndios, onde prevalece a mão de obra familiar. Ou seja, as mesmas famílias, de forma hereditária, continuam nas terras e desenvolvem como principais culturas a batata inglesa, o milho e o fumo.

Capítulo 1

PFZ e a Segurança Alimentar e Nutricional

O presente capítulo procura situar o Programa Fome Zero (PFZ), com vistas a identificar as motivações e a trajetória que subsidiam tal iniciativa. Por isso, principia pela apresentação da noção de fome, a que se segue a de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e das transformações que o conceito sofreu, desde o seu surgimento como uma “política de defesa do Estado” até ganhar a perspectiva da promoção da cidadania que hoje a caracteriza. Não se deixa de fazer referência especial a Josué de Castro, que tanto colaborou para a percepção da fome como um problema a ser enfrentado no Brasil e no mundo.

Depois, a análise passa para as ações públicas relativas ao tema, desenvolvidas principalmente nos anos 1990. Foi neste período que, efetivamente, a fome ingressou (e logo após deixou de figurar tão explicitamente) no rol de preocupações do governo brasileiro, com a “Campanha contra a Fome”, comanda por Betinho, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Por fim, aborda-se especificamente o PFZ: sua criação, objetivos, entidades envolvidas, forma de organização e de funcionamento. Tal fato exige a apresentação do Plano de Aquisição Antecipada da Agricultura Familiar (PAA), com o qual o Programa se relaciona. O objetivo é sistematizar informações a respeito do modo como se estrutura o PFZ.

Na construção do texto, trabalhou-se essencialmente com duas fontes: produção bibliográfica relativa aos vários temas abordados pelo capítulo e a consulta a *sites*, notadamente governamentais.

1. O Conceito de fome

Embora a preocupação principal do trabalho não esteja vinculada à discussão desta questão em si mesma, é inegável que, quando se fala em PFZ, o primeiro desafio seja identificar o que é fome. Grande parte dos trabalhos que se dedicam ao assunto não explicita um conceito, eles tomam a fome como um elemento auto-explicativo ou um dado claro e explícito da realidade, e é a partir dessa percepção que se dedicam a discutir as suas causas e as suas conseqüências, sempre a identificando como um fenômeno social e não como uma situação individual (GEORGE, 1978; ABRAMOVAY, 1980; MELO, 1983; CASTRO/COIMBRA, 1985; MINAYA, 1987; CHONCHOL, 1987, 2005; SEN, 2000).

Para tais autores, as causas não decorrem da ausência global de produção, do excesso de pessoas ou da carência generalizada. A fome seria produto do desequilíbrio na distribuição de produtos, das culturas de alimentação e, principalmente, da falta de recursos econômicos para que as pessoas tenham acesso à quantidade de calorias necessárias à sobrevivência e ao pleno desenvolvimento. Dessa forma, ela está muito identificada com a pobreza e a desnutrição. Na mesma medida, as investigações centram-se nos efeitos que promove sobre os indivíduos e sobre as populações de famintos, tanto em termos de saúde pública quanto de condições de aprendizagem e de exercício de atividades remuneradas, o que evidencia, mais uma vez, o caráter social do fenômeno.

Na perspectiva da ausência de uma definição mais elaborada e precisa de fome, PAES-SOUSA et al. (2003, p. 25) apontam que ela apresenta-se como um conceito social ou moral, muito mais do que “científico”, pois é

estado de desconforto físico relacionado à carência de alimentos. A fome não é um conceito clínico. Não está presente na Décima Revisão da Classificação Internacional de Doenças (OMS, 2000), nem como patologia, nem como sinal ou sintoma. Não obstante, há inúmeros estudos clínicos e epidemiológicos do efeito da fome sobre populações humanas [...] Contudo, muito mais que a pobreza que também pode ser generalizada, a fome adquire na literatura não científica a dimensão de uma carência generalizada com forte conteúdo moral que a associa às injustiças sociais.

Na mesma medida, TAGAKI et al. (2007) ponderam que a fome, associada ao acesso aos alimentos e ao seu efetivo consumo, é de difícil mensuração e exige pesquisas específicas, diretamente relacionadas à operacionalização do conceito.

BELIK (2003) aponta alguns desses modelos, como: o Índice de Massa Corporal e o cálculo o custo monetário per capita para a ingestão de uma certa quantidade de alimentos, mínima para a sobrevivência, e compará-lo com a renda dos indivíduos.

Alguns exemplos demonstram tal situação. O estudo do Instituto Cidadania que subsidiou o PFZ estimou em 2002 que a população brasileira que passa fome ou é passível de passar fome em 44 milhões. Estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar) de 2004, revelou que aproximadamente 39,5 milhões de pessoas no país, sofrem de insegurança alimentar moderada e grave.¹ ROCHA e ALBUQUERQUE (2004), entretanto, identificam um contingente bem menor: 21,7 milhões de pessoas que padecem de “pobreza extrema” e destacam que não se pode afirmar que esse contingente tenha “fome crônica” – concepção a ser evidenciada a seguir –, embora sejam mais vulneráveis à sub-alimentação, à desnutrição e, especialmente, a situações de insegurança alimentar. Como se vê, além da diferença nas estatísticas relativas à fome, as quais decorrem de modos distintos de conceituá-la, as contribuições agregam outras categorias correlatas, como desnutrição, pobreza e subalimentação.

ADAS (1988, p. 8) é um dos autores que apresenta um conceito para a fome, entendida como a *“situação em que uma pessoa fica, durante um período prolongado, carente de alimentos que lhe forneçam as calorias (energia) e os elementos nutritivos necessários à vida e à saúde do seu organismo.”* Distinguem-se duas modalidades: a global, energética ou calórica, entendida como a incapacidade de a ração alimentar diária ingerida por uma pessoa fornecer as calorias equivalentes à energia gasta pelo organismo nos trabalhos realizados; e a parcial ou específica, quando a falta prolongada de substâncias vitais provoca distúrbios e lesões no organismo.²

MONTEIRO (2003, p. 8) também exalta o caráter controverso da definição de fome. Para o autor, seria preciso distinguir a “aguda” e a “crônica”, o que Josué de

¹ - Insegurança alimentar moderada é aquela onde há limitação de acesso em um sentido quantitativo aos alimentos, ao passo que a insegurança alimentar grave é aquela quando as pessoas têm fome quase todos os dias (IBGE apud HIRAI/ANJOS, 2007). Cf. MALUF (2007, p. 107), a base do estudo do IBGE foi a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, cuja perspectiva é avaliar o acesso das famílias às refeições habituais nos aspectos quantitativos e qualitativos, incluindo a percepção dos seus membros sobre a capacidade de assegurarem esse acesso no futuro próximo.

² - Outras referências, ver: ABRAMOVAY (1980) e NERI (2004).

Castro – autor a ser comentado na sequência – realiza por meio das noções de fome “epidêmica” e “endêmica”.

A fome aguda equivale à urgência de se alimentar, a um grande apetite, e não é relevante para nossa discussão. A fome crônica, permanente, a que nos interessa aqui, ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas.

Esta é a perspectiva seguida por Josué de Castro, quem, segundo MALUF et al. (1996), apresentou as primeiras noções aprofundadas sobre o tema no Brasil, ainda na década de 1930. Médico epidemiologista e geógrafo, ele notabilizou-se pela preocupação com o tema da fome no Brasil e no mundo. Em 1951, foi empossado presidente da FAO³, conseguiu um prestígio que o fez ser o deputado federal mais votado em todo o Nordeste nas eleições de 1958. Em 1964, devido ao Golpe Militar no Brasil, exilou-se e teve seus direitos políticos cassados. (ANDRADE, 1997)

Destacam-se aqui seus dois escritos mais importantes, “Geografia da Fome” (1946) e “Geopolítica da Fome” (1951). ABRAMOVAY (1996) afirma que o primeiro é uma construção interdisciplinar, no qual o autor estabelece nexos entre a questão da fome, as relações sociais e econômicas (além das relações de trabalho), bem como com aspectos físicos, entendendo as possibilidades de cada região do país.

Ao afirmar que a fome é a manifestação biológica de um problema social, Josué de Castro não subestimava a importância dos fatores naturais. A fome só pode ser desvendada – esta é a mensagem contida no seu método – pelo conhecimento detalhado tanto da organização social e técnica da produção alimentar como das possibilidades e dos limites que o meio rural oferece para a sua expansão. (Idem, p. 1)

Conforme ANDRADE (1997), Josué de Castro propôs uma divisão do país conforme as suas características alimentares e as carências de alimentação que sofriam as populações correspondentes a essas regiões. Dessa forma, ele caracterizou os principais problemas de saúde causados pela má alimentação em cada local, percebendo nitidamente que esses eram mais acentuados na região amazônica e no Nordeste do que no Centro e no Sul do país.

³ - A sigla refere-se a “*Food and Agriculture Organization*” ou, como é conhecida no Brasil, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação.

Já em “Geopolítica da Fome”, segundo ABRAMOVAY (1996), o enfoque da obra foi compreender a lógica de que as relações de dominação herdadas do colonialismo são as responsáveis, em boa parte, pelos problemas alimentares existentes. Nesse sentido, ANDRADE (1997) afirma que Josué de Castro trabalha nesse livro de forma ainda mais ambiciosa, tratando não mais de um país, mas do mundo inteiro.

Chamou a atenção para o fato de a maioria da população do mundo estar subalimentada e, com frequência, pessoas morriam de fome em todos os hemisférios, sobretudo no Sul, onde se localizavam os países então classificados como subdesenvolvidos. Desenvolveu também as teses de não se poder aceitar um malthusianismo mecanicista e de o aumento da natalidade se acentuar com a expansão da fome, de vez que o subnutrido é mais prolífero do que o homem bem alimentado. (Idem, p. 4)

Para Castro, a complexidade da fome era muito maior do que se pensava. A chamada por ele “fome oculta”, representada pela falta de determinados nutrientes nas alimentações, estava ligada também a hábitos alimentares e costumes (até mesmo de ordem religiosa), bem como pelos sistemas de exploração econômica. Logo, ele não apenas se preocupou em entender a fome, suas causas e consequências, como também, em um momento posterior, escreveu sobre como esse flagelo poderia ser erradicado, concluindo o livro com um capítulo chamado: “Geografia da Abundância”,

[...] no qual condenava e responsabilizava o sistema colonial de organização do território, imposto pela expansão da civilização européia no mundo tropical, e sugeria a necessidade de se desenvolver uma política de correção dos seus impactos negativos. Política que punha em choque os interesses das grandes potências e dos grupos nacionais dos países coloniais e ex-coloniais que mantinham orientação ligada à das metrópoles. (Ibidem)

De acordo com NASCIMENTO (2008), para Castro era imprescindível um governo que realmente se comprometesse em acabar com o flagelo da fome e tivesse ímpeto em fazê-lo, devido à complexidade e à interdisciplinaridade do problema. Logo,

certamente o maior legado de Josué de Castro consiste no desenho de políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional. Grande parte do que se faz hoje nas políticas públicas em relação à fome, e tudo mais que a envolve, tem a assinatura do intelectual. (Idem, p.1)

Uma marca do pensamento do autor é que as políticas que quisessem combater essas mazelas da humanidade deveriam ter caráter regional, ou seja, deveriam receber soluções individualizadas, devido à individualidade de seu caráter, e que conciliassem os níveis locais e regionais. Segundo ANDRADE (1997, p. 3), para Josué de Castro, *“a adoção da regionalização é fundamental a toda pesquisa científica e a toda política a ser desenvolvida em função de melhorar os padrões de vida do planeta.”*

2. Concepções de Segurança Alimentar

Mais recentemente, o fenômeno da fome passou a estar inserido em uma outra noção, a de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), uma expressão que também possui uma variedade de significados e de implicações. MALUF (2007, p. 15) afirma que

isso se deve, por um lado, à evolução da compreensão a respeito desde que se iniciaram as referências à segurança alimentar em meados do século XX, obrigando a contextualização das definições. Por outro lado, o fato de a SAN definir um objetivo de política pública faz dela uma noção suscetível de distintas acepções e meio para sua efetivação, sendo pouco provável uma compreensão única a respeito. Mais do que isso, há um elemento de disputa em torno da SAN que fica evidente quando ela é utilizada para fundamentar proposições de política pública, principalmente ao legitimar a pretensão de algum tipo de tratamento diferenciado por parte do Estado.

O mesmo autor (Idem, p. 17-18) também chama a atenção para um aspecto interessante: internacionalmente, a expressão consagrada é Segurança Alimentar, sendo que a denominação Segurança Alimentar e Nutricional é uma peculiaridade brasileira, que ganhou tanta profusão que chegou a ser incorporada em normas legais, como será apontado ainda neste capítulo. *“O propósito [do uso dessa expressão] foi interligar os dois principais enfoques que estiveram na base da evolução dessa noção no Brasil, que são o socioeconômico e o de saúde e nutrição, que orientou a construção do enfoque da SAN entre nós.”*

Ainda segundo a mesma fonte, no país, alguns utilizam de anglicismo para evidenciar os dois principais enfoques: a disponibilidade dos alimentos (*food*

security, segurança alimentar) e a qualidade desses bens (*food safety*, segurança dos alimentos).

Desse modo, a SAN englobaria dois princípios: o direito humano à alimentação adequada e saudável, e a soberania alimentar. Esta é outra das noções utilizadas em relação ao tema, que disputa espaço e implica diferentes visões acerca do problema. Conforme MALUF (Ibidem, p. 23), a noção vem sendo desenvolvida pelos movimentos sociais, desde os anos 1990, e se vincula ao exercício soberano de políticas relativas aos alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil estrita e incorporem a perspectiva do direito humano à alimentação.

No entanto, como informa GOMES JÚNIOR (2006), a origem do conceito de Segurança Alimentar remonta à Europa, logo depois de terminada a Primeira Guerra Mundial, sendo utilizado como uma das questões imprescindíveis na agenda dos Estados nacionais, visto que, naquele momento, a soberania de uma nação também compreendia a capacidade de ela fornecer alimentos em quantidade suficiente para a sua população. O pressuposto era de que aquele país que não estivesse nesse patamar, estaria propenso a depender de outros.

Da mesma forma, segundo FREI BETTO (2004, p. 21):

[...] é um conceito que data da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e tem a ver, sim, com segurança nacional. A soberania de uma nação corre o risco de fragilizar-se na medida em que ela não assegura à sua população alimento em quantidade e qualidade suficiente; não prevê estoques reguladores, nem medidas preventivas às calamidades naturais; e vê-se obrigada a importar alimentos imprescindíveis a cesta básica.

Conforme GALEAZZI (1996), esse tipo de pensamento fortalecia a noção de que a soberania de uma nação estava ligada à capacidade de auto-sustento no que dizia respeito ao consumo nacional, ou seja, isso confirma que o conceito de Segurança Alimentar tinha, até esse momento, caráter militar e significava, sobretudo, como já foi mencionado, a soberania de um país.

Para GOMES JÚNIOR (2006), esse pensamento fez com que os governos formassem estratégias para a formação de estoques. Realizou-se, em 1943, em Hot Springs (EUA), a I Conferência Internacional sobre o tema, com a intenção de criar uma organização multigovernamental para o incentivo à agricultura e à

alimentação, da qual resultou, dois anos depois, a criação da já referida FAO. BELIK (2003, p. 8) aponta que

o objetivo inicial do encontro era o de garantir, por meio de um mecanismo de cotas e ajuda alimentar, semelhante ao FMI, que cada país pudesse reerguer sua produção agrícola e alimentar sua população de forma soberana. A proposta da Comissão Mundial de Alimentos (World Food Bank) e a criação de uma Reserva Internacional Contra a Fome foram discutidas durante quatro anos, tendo sido finalmente rejeitadas em 1947.

Assim, até o final da década de 1970, a noção de Segurança Alimentar estava ligada principalmente à regulação de estoques e à produção de alimentos, como se verifica pela I Conferência Mundial de Segurança Alimentar, realizada pela FAO em 1974. (HIRAI/ANJOS, 2007, p. 337)

Na década de 1970, vivia-se um momento crítico, pois vários países, tanto produtores, como consumidores, passavam por uma grande falta de alimentos. A antiga URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) era a que apresentava pior situação, pois, devido a uma série de invernos rigorosos, viu-se reduzir drasticamente a sua capacidade de produção de alimentos, como trigo e outros grãos. Consequentemente, o país teve de apelar para o mercado internacional.

Sinteticamente, MALUF (2007, p. 52-54) afirma que, até então, era comum associar Segurança Alimentar com auto-suficiência produtiva dos alimentos essenciais (*food self-sufficiency*). Paulatinamente tal concepção foi sendo substituída pela de autocapacidade de um país obter alimentos, quando necessário, por meio do comércio internacional (*food self-reliance*), mais interessante para a perspectiva das relações econômicas internacionais, estimulada pela própria FAO.

A concepção “mercantil” passou a ser complementada por outras abordagens que incluíam a preocupação com uma alimentação de qualidade. Como pondera MALUF (Idem, p. 47), a idéia de segurança dos alimentos (*food safety*), um dos componentes da noção de Segurança Alimentar, volta-se para a sanidade dos alimentos, os processos de produção que garantam essa qualidade, assim como um conjunto de normas e de organismos de fiscalização nos planos nacional e internacional,

[...] o lado mais destacado, porque crítico, são as ocorrências de crises periódicas – como as da ‘vaca louca’ e a recente ‘gripe aviária’ – que ampliaram as preocupações e as suspeitas quanto ao efeito dos alimentos para a saúde humana, num contexto de grandes avanços tecnológicos em sua transformação e conservação. (Ibidem)⁴

Na mesma perspectiva, adotam-se procedimentos como os de rastreabilidade dos produtos alimentares, “*visando fornecer ao consumidor diversas informações sobre a proveniência dos produtos, entre as quais podem estar o respeito às legislações sociais e ambientais em todas as etapas da cadeia produtiva e o controle do uso de agrotóxicos e demais insumos químicos.*” (Ibid., p. 49)

TAKAGI et al. (2007, p. 165-166) sugerem que preocupações desta ordem não constituem, de fato, a Segurança Alimentar. Elas comporiam a “nova política alimentar”⁵, voltada para o sistema alimentar mundial, que produz, ele mesmo, iniquidades de produção, distribuição e consumo de alimentos. E acrescentam que essa “nova política”, embora diferente, é complementar à Segurança Alimentar.

Nos anos 1940, conforme BELIK (2003a), inicia-se na América Latina uma nova forma de pensar o conceito, a partir de escritos de Josué de Castro e do trabalho da FAO, da qual o autor brasileiro foi um dos fundadores. Nessa abordagem, além de levar em conta a regulação de estoques e a auto-suficiência nacional, dava-se destaque à insuficiência de renda da população para o acesso universal aos alimentos, como nos programas desenvolvidos nas décadas de 1950 e 1960, que buscavam amenizar a desnutrição, especialmente a infantil, caso de enriquecimento de alimentos básicos e suplementação alimentar. (MALUF, 2007, p. 52)

O processo foi longo, mas nos anos 1980, diante da superprodução de alimentos e da permanência da fome em níveis elevados, a FAO e outras organizações passaram a incorporar a ideia de que as condições de acesso aos alimentos pela população são um fator determinante para a Segurança Alimentar. Logo, em 1986, o Banco Mundial já definia a expressão como “*acesso por todas as pessoas e em todo o tempo a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável*” como explica MALUF (Idem, p. 61).

⁴ - Na mesma perspectiva, podem-se acrescentar as discussões em torno dos alimentos transgênicos. Sobre a preocupação com a sanidade dos alimentos *stricto sensu*, ver: FORSYTHE (2005) e JUCENE (2008).

⁵ - Nova porque a antiga e tradicional concepção de “política alimentar” dizia respeito ao fornecimento direto de alimento às populações em situações emergenciais.

Paulatinamente formaram-se, então, os quatro elementos básicos da Segurança Alimentar, hoje reconhecidos: suficiência, estabilidade, autonomia e sustentabilidade. Segundo BELIK (2003a, p. 2): *“a Segurança Alimentar de um indivíduo e de um país pressupõe quatro requisitos de acesso ao alimento: quantidade adequada, equilíbrio nutritivo, regularidade de oferta e dignidade na forma de obtê-lo.”* Como ponderam TAKAGI et al. (2007, p. 162), uma pessoa que se alimenta de restos de restaurantes ou de lixões não possui segurança alimentar, embora possa não se enquadrar na categoria de subnutridos pelo critério biológico. Os autores prosseguem, ao afirmarem que

as dimensões da qualidade e da dignidade são igualmente importantes e englobam: as pessoas que comem inadequadamente porque não ingerem os nutrientes necessários para uma vida saudável, embora possam até ingerir a quantidade necessária de calorias e proteínas [...]; os que comem demasiadamente, necessitando de uma reeducação alimentar; e aqueles que, embora não estejam afetados biologicamente, não têm a certeza de que conseguirão se alimentar todos os dias da semana. (Idem)

MALUF et al. (2007, p. 25) segue a mesma perspectiva e lembra que

além disso, famílias ou grupos sociais podem ter acesso regular aos alimentos e evitar a ocorrência da fome e mesmo da desnutrição, porém não se encontram numa posição de SAN caso o custo da alimentação comprometa boa parte da renda familiar e impeça o acesso aos demais componentes de uma vida digna como a educação, a saúde, a habitação e o lazer.

Logo, *“apesar de a principal causa da falta de acesso aos alimentos será a baixa renda, a insegurança alimentar possui diversas facetas indo além da pobreza”*, da fome e da escassez, podendo englobar ainda a obesidade e a ingestão inadequada de alimentos, por excesso, hábitos de alimentação e higiene inapropriados. (TAKAGI et al., 2007, p. 162) Deve-se ponderar que, em alguns países, o conceito também abarca questões de soberania e de sustentabilidade no que diz respeito à produção de alimentos, bem como de preservação da cultura e do meio ambiente.

A proposta de Segurança Alimentar, portanto, contaria com as políticas de: produção agrícola, comercialização, distribuição e consumo de alimentos, em uma perspectiva de descentralização regional, além da garantia ao acesso a alimento de qualidade. Logo, *“[...] desde o início dos anos 90, ampliou-se bastante a adoção da*

noção de Segurança Alimentar como referência das políticas nos vários níveis da administração pública no Brasil". (MALUF et al., 1996, p. 4)

Por conseguinte, alcançar a Segurança Alimentar teria os seguintes objetivos:

[...] (a) ações assistenciais-compensatórias frente a questões emergenciais como a fome, com políticas de caráter estruturante visando assegurar: (b) o acesso aos alimentos sem comprometer parcela substancial da renda familiar; (c) a disponibilidade de alimentos de qualidade, originados de formas produtivas eficientes, porém, não excludentes e sustentáveis e (d) divulgação de informações ao consumidor sobre práticas alimentares saudáveis e possíveis riscos à saúde, mediados pelo alimento. (Idem, p. 8)

Conforme NERI (2004), a SAN não tem a ver apenas com a saúde, e sim engloba uma série de outras questões, portanto, abrange a transversalidade da discussão e das ações propostas. Também nesse sentido, VALENTE (2007) afirma que, no debate em que ela se inclui, é imprescindível a discussão dos direitos humanos, o que permitirá entender as noções de: universalidade, equidade, indivisibilidade, respeito à diversidade e não discriminação. Nesse sentido, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos equiparou o direito à alimentação aos demais direitos estabelecidos pela Carta dos Direitos Humanos, de 1948.

BELIK (2003a, p. 14) informa que

atendendo um pedido dos estados membros participantes da Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas emitiu o seu 'Comentário Geral 12 – O Direito à Alimentação Adequada'. Esse documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos e um norte para toda a comunidade internacional. O comentário 12 insiste na necessidade e na obrigação que todos os Estados têm em 'respeitar, proteger e realizar o direito'. O documento coloca expressamente em seu parágrafo 15 '...sempre que um indivíduo ou grupo é incapaz, por razões além de seu controle, de usufruir do direito à alimentação adequada com recursos à sua disposição, os Estados teriam a obrigação de realizar (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas'.

Na Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma, em 1996, as 180 nações participantes se comprometeram em diminuir a fome no mundo, no mínimo pela metade, até o ano de 2015. Dessa cúpula resultaram dois documentos. O primeiro dizia respeito a sete compromissos que as nações se comprometeriam para alcançar esses objetivos (Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial) e o segundo, que listava as metas para que esses compromissos fossem cumpridos

(Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação).⁶ Essas ações estariam ligadas nos níveis local, regional e comunitário e teriam caráter educativo e político (BELIK apud HIRAI/ANJOS, 2007). Segundo a mesma fonte, em 2002, esse compromisso foi revalidado pelas mesmas nações, por meio do evento “Cúpula+5” que sentiam a necessidade de ações imediatas no combate à insegurança alimentar, por parte das organizações internacionais, sociedade civil e setor privado, para acabar, de vez com um mal que atinge mais de 800 milhões de pessoas em todo mundo.

3. A Importância do tema no Brasil dos anos 1990

Mesmo com a contribuição de Josué de Castro, um autor brasileiro de renome internacional e que refletiu sobre o problema da fome, foi apenas na década de 1980 que o país se dedicou mais detidamente ao tema, por intermédio do Ministério da Agricultura. MALUF (2007, p. 80) destaca que, em 1985, foi formulado um documento, intitulado “Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome”, no âmbito da Superintendência de Planejamento daquele ministério. A proposta “já continha as bases das principais proposições que surgiriam depois”, mas não gerou muitas conseqüências, além da realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

No ano seguinte, o Ministério da Agricultura liderou o “Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes”, uma política de combate à fome, voltada a famílias com renda mensal total de até dois salários mínimos e crianças de até sete anos de idade. Apesar de ter sido muito malsucedido em sua abrangência e gestão, foi a primeira experiência em grande escala de distribuição de cupons de alimentos no Brasil, conforme BELIK et al. (2001).

Como pondera PONTES (2003, p. 3), até então, o combate à fome seguia o diagnóstico de que o problema era de oferta e de abastecimento, razão pela qual as ações nesse campo eram iniciativas que, por si, não foram capazes de alterar substancialmente essa realidade. É nessa perspectiva que os diferentes governos brasileiros dos anos 1930 a 1960 criaram entidades voltadas à produção, ao

⁶ - Os EUA foram o único país a não assinar a declaração, sob a alegação de que o acesso à alimentação é uma questão de “oportunidade”, e não um direito que geraria obrigações domésticas e internacionais, segundo a informação de MALUF (2007, p. 21).

armazenamento e à regulação de estoques de alimentos, como: a Comissão de Abastecimento, criada durante o Estado Novo; a COFAP (Comissão Federal de Abastecimento e Preços), de 1951; a que se seguiram: Sunab, Cibrazém, Cobal e CFP, estabelecidas na década seguinte. (BELIK et al., 2001)

Conforme HIRAI e ANJOS (2007, p. 345), nos anos 70 foi criado o INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), que tinha com objetivo formular uma política de alimentação e nutrição. No entanto, a abrangência incluía o sistema de produção e de distribuição de alimentos básicos, e o fornecimento de suplementação alimentar a parcelas da população de baixa renda.

Apenas nos anos 1990 é que a fome tornou-se um problema a ser efetivamente cogitado nas políticas públicas. Em 1991, o chamado “Governo Paralelo”⁷ divulgou sua Política Nacional de Segurança Alimentar, a qual foi aceita pelo governo Itamar Franco, em 1993, o que contribuiu para que os temas da questão alimentar e da fome se tornassem prioritários. Esses preceitos afirmavam que a modernização e a conseqüente eficiência na distribuição de alimentos não fizeram com que esses se tornassem mais baratos, nem mais acessíveis. Para MALUF et al. (1996, p. 4), esses fatos

[...] pouco contribuíram para a ampliação do acesso aos mesmos pelos segmentos de menor renda da população. Daí a forte ênfase dada à retomada do crescimento econômico, com recuperação do emprego e dos salários, e a implementação de políticas de regulação dos mercados como condicionantes da segurança alimentar.

Em 1993, o recém criado Movimento de Ética pela Política, iniciado depois do *impeachment* de Collor, é um dos motivos que impulsiona o projeto “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”. Liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, a “Campanha Contra a Fome”, como acabou sendo conhecida, utilizava o lema “*A fome não pode esperar*”.⁸ Ela demonstrou a existência de 32 milhões de miseráveis no campo e nas cidades, e mobilizou um grande número de brasileiros que se sensibilizaram com a necessidade de uma ação imediata, baseando-se “*na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e, também, apontar o rumo ao Estado e ao mercado*”. (Idem, p. 5)

⁷ - Uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores, em 1990, visando gerar propostas alternativas de governo.

⁸ - Mais detalhes sobre esta campanha, ver: GOHN (1996) e SCHERER-WARREN (1996).

Nesse contexto, entre os dias 27 e 30 de julho de 1994, realizou-se a Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que contou com 50 grupos de trabalho e cerca de 2.000 delegados. Os objetivos da I CNSAN eram: discutir o conceito de SAN, levando em conta que este deveria entender que o projeto nacional vigente produz e reproduz a fome e a miséria. Além disso, a Conferência deveria promover a troca de experiências de desenvolvimento justo da sociedade e articular novas formas de ação governamental que pudessem contemplar uma nova relação entre sociedade e Estado.

Desse evento resultou um documento programático com os requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e o conceito de Segurança Alimentar, pensado como

um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegure permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania. (BRASIL. CONSEA. I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1994, p. 13)

Em abril de 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como forma de diálogo entre o governo e a sociedade civil. VALENTE (2007) destaca que a criação desse conselho era apoiada pelo Governo Itamar Franco também como uma forma de aproximar de sua gestão a base do PT. O órgão, segundo TAKAGI (2006), trataria de aconselhar a Presidência da República no que tange à SAN no país, compondo-se de ministros de Estado e de representantes da sociedade civil. Apesar de ter sido uma experiência marcada pelas constantes tensões, principalmente durante o governo Itamar Franco, apresentou significativos avanços no sentido de tratar a Segurança Alimentar como algo prioritário no Brasil. Foi do CONSEA a iniciativa de promover a I CNSAN, relatada acima.

No entanto, MALUF et al. (1996) evidenciam que essa experiência durou até o final de 1994, quando o governo Fernando Henrique extinguiu o CONSEA. O pouco tempo de duração fez com que a entidade tenha registrado poucos êxitos, visto que passou por vários problemas, entre eles: a transição governamental, a novidade do tema, a fragilidade dos conselheiros e a resistência de órgãos controladores da política econômica.

Segundo os mesmos autores, o governo de FHC adotou a perspectiva de que a SAN no Brasil seria assegurada por meio de soluções do mercado, e não via políticas públicas de Estado. Assim, lançou o Programa Comunidade Solidária, substituiu o CONSEA pelo chamado Conselho do Comunidade Solidária, bem como criou um Comitê Interministerial com a participação da sociedade que, conforme DEL PORTO (2006), analisaria a atuação do governo na área de Segurança Alimentar. Quem assumiu a presidência foi a primeira-dama, Ruth Cardoso.

Esse conselho, no entanto, não tratou de políticas que dessem conta de assegurar a alimentação da população, e sim primou por redução da participação do Estado e deu prioridade às parcerias público-privadas. O Programa Comunidade Solidária teria como objetivos a conciliação de programas assistenciais de ação permanente nas áreas de: saúde, educação, habitação e saneamento.

A atuação proposta pelo Programa Comunidade Solidária pretendia, na área de combate à pobreza, superar características das políticas sociais no Brasil, em particular da política de assistência social, quais sejam: i) descontinuidade, ii) descoordenação, iii) centralização, iv) clientelismo, v) superposição e vi) pulverização de recursos e fragmentação das ações, apontadas nos próprios documentos governamentais como problemas a serem superados. (Idem, p.11)

Ainda conforme o mesmo autor, o programa teve duas linhas de ação: a primeira com relação a programas criados para o combate à pobreza; e a segunda, novas formas de relação entre Estado e sociedade civil. Assim, no período que compreende os anos de 1995 e 1998 (de grave crise econômica), bem como o período de 1999-2002, o Programa Comunidade Solidária deixou de ser o referencial e surgiu o Programa Comunidade Ativa.

Já no segundo mandato de Fernando Henrique, em meados de 1999, esse novo programa foi implementado em duas fases: uma de projeto-piloto (1999-2000) e outra de expansão (2001-2002). Ele consistia em contemplar também a capacitação das populações que viviam em pobreza extrema para que essas pudessem participar da elaboração de suas demandas locais.

O fato gerou forte desmobilização no Conselho do Comunidade Solidária. Mesmo assim, muitas das entidades e indivíduos que tinham relação com o tema da fome continuaram trabalhando de diversas formas e a “Ação da Cidadania” acabou por se institucionalizar em alguns estados, com características particulares, mas que

se unificavam em alguns momentos, como por exemplo, na campanha “Natal Sem Fome”.

Segundo YASBEK (2003, 2004), concomitantemente a esses episódios e antes da ascensão de Lula ao poder, já começava a ser discutido pelo PT um projeto que fosse eficiente na questão da erradicação da fome no país. Assim, o “Projeto Fome Zero” foi lançado pelo Instituto Cidadania⁹, em 16 de outubro de 2001 (Dia Mundial da Alimentação), constituindo-se como um documento de 118 páginas, elaborado sob a coordenação de José Graziano da Silva – que assumiria a gestão do PFZ –, com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da Segurança Alimentar no país. A concepção partia do pressuposto de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado e apresentava como principal objetivo a formulação de uma Política de SAN para a população brasileira.

O Programa envolve ações que visam atacar o problema da insegurança alimentar e da pobreza no País. O candidato eleito Luis Inácio Lula da Silva adotou este Programa como núcleo das ações sociais de combate à fome a serem realizadas pelo seu governo. Ademais, o Fome Zero emblemiza um projeto de desenvolvimento nacional em que os mais pobres sejam especificamente contemplados pelas ações públicas. O programa ganhou ampla aceitação nacional e foi responsável pela expectativa de mudança dos rumos do desenvolvimento brasileiro, especialmente dos rumos adotados pelos governos dos anos 1990. (SOUZA/ALMEIDA FILHO, 2006, p. 3)

Segundo esses autores, na eleição presidencial de 1994, o PT elaborou um projeto de desenvolvimento nacional que pretendia criar um mercado de consumo de massas e ressignificar a economia brasileira num caráter global. Dessa maneira, esse projeto foi se consolidando ao longo dos anos, até que, em 2002, atingiu o ápice em termos de divulgação na mídia, assim como de interesse, tanto por parte do governo, como da sociedade civil.

Apesar de haver uma preocupação prévia e o tema já estar em pauta nas três derrotas à corrida presidencial de Lula (1989, 1994 e 1998), GRAZIANO DA SILVA (2004a, p. 21-22) relata que a importância assumida pelo combate à fome foi se materializando aos poucos. O momento-chave foi a participação de Lula na rodada

⁹ - SOUZA/ALMEIDA FILHO (2006, p. 3) afirmam que o Instituto Cidadania é um órgão ligado ao PT, sediado na cidade de São Paulo, enquanto BELIK (2003, p. 27) evidencia ser uma organização independente e apartidária, que tem Lula como um de seus conselheiros.

de entrevistas, realizadas pelo Jornal Nacional durante a campanha eleitoral, quando declarou que o mais importante para o futuro governo seria acabar com a fome no país. A afirmação teve um “impacto desmesurado” e nem a equipe da campanha imaginava tanta repercussão.

Apenas em 27 de outubro de 2002, o Programa foi conhecido como “Fome Zero”. Publicado o resultado da eleição, Lula declarou que a prioridade de seu governo seria que cada brasileiro e brasileira fizesse no mínimo três refeições diárias. Estava lançada a base para a adoção do PFZ.

YAZBEK (2004, p. 109) lembra que

ao trazer para o debate público a problemática da fome, movimentando a mídia, a opinião pública, os especialistas de diversas áreas, a Universidade, as lideranças locais, os governantes de estados e municípios, e outros cidadãos do país, o Fome Zero coloca a pobreza e a fome como questão pública, alvo de opções políticas que colocam em foco as alternativas de futuro para o país e os desafios da cidadania e da construção democrática nesta sociedade excludente e desigual.

4. Governo Lula e o Programa Fome Zero

Em 2003, com o governo Lula, o projeto Fome Zero tornou-se carro-chefe dentre as políticas sociais, tendo sido lançado oficialmente em 31 de janeiro, em cerimônia comemorativa no Palácio da Alvorada. A importância dada ao PFZ foi tamanha que a coordenação foi entregue a um ministério criado especialmente para este fim, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), sob comando de José Graziano da Silva.¹⁰

Para FREI BETTO (2003), nenhum presidente antes de Lula havia feito qualquer projeto que pudesse realmente erradicar a fome no Brasil. As razões que levaram o atual presidente a ter tal atitude devem-se, principalmente, ao fato de ele ser oriundo de uma família pobre.

Conforme o discurso do presidente:

¹⁰ - Como será discutido em mais detalhes no capítulo 4, em janeiro de 2004, o MESA, junto com a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família e o Ministério de Assistência Social, órgãos diretamente associados ao Programa, deram lugar ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), quem, atualmente, gerencia o PFZ. Nesse processo, Graziano da Silva foi substituído por Patrus Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte.

penso que o Brasil deu uma oportunidade a si mesmo. Não será um milagre do Presidente da República. Acho que será um milagre da sociedade brasileira. Se cada entidade empresarial, se cada pessoa que tenha alma, consciência política, neste país, resolver adotar essa campanha, o governo não precisa nem saber, porque não queremos paternidade do resultado. Se alguém na sua cidade, se alguém na sua vila, se alguém na sua comunidade quiser fazer alguma coisa, pelo amor de Deus, faça! Não fique esperando o governo. Faça porque o que nós queremos não é ver a cor da semente, o que nós queremos é ver o resultado que essa semente vai dar, se a sociedade brasileira assumir para si a responsabilidade de acabar com a fome no nosso país. (LULA apud FREI BETTO, 2003, p. 3)

O *site* do programa informa que o PFZ é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso a alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da SAN, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. (PROGRAMA FOME ZERO)

Segundo GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI (2004), o PFZ tem na sua concepção o reconhecimento de que o Brasil deve conquistar um novo modelo de desenvolvimento econômico que tenha como um de seus eixos a distribuição de renda, ampliando o consumo interno, gerando empregos e recuperando o poder aquisitivo das classes baixas. Ou seja, o programa deve se preocupar em criar mecanismos para baratear o acesso à alimentação e incentivar a produção de alimentos baratos, bem como do próprio consumo de subsistência. A dimensão educativa também é proposta, pois deve-se ter consciência do que come, de sua qualidade e de sua origem, a aquisição errônea dos alimentos. Além disso, é importante que a alimentação seja vista como um direito do ser humano e não como uma obra de caridade, utilizada como artefato político.

Para os mesmos autores,

a fome é consequência da pobreza, mas é também sua causadora, pois compromete a construção da cidadania e das gerações futuras, que sofrem as mazelas de um desenvolvimento humano prejudicado. O combate à fome, assim, traz resultados positivos para a construção da cidadania, e, por outro lado, para a dinamização da economia, pois mais alimentos serão consumidos e produzidos. O maior consumo de alimentos estimula a maior produção local de alimentos. (Idem, p.48)

O projeto tem como objetivo a intervenção do Estado nas seguintes ações:

a) fomentando a incorporação ao mercado de consumo dos excluídos do mercado de trabalho e/ ou dos que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias; b) criando mecanismos, emergenciais ou permanentes, com vistas não só a acessibilidade alimentar à população de baixa renda em situação de vulnerabilidade à fome, mas também ao crescimento de oferta de alimentos baratos, incluindo o incentivo à produção para auto consumo alimentar, posto que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável do ser humano. (FOME ZERO apud LEITE, 2005, p. 18)

Articula-se entre Estado (em seus três níveis de governo) e a sociedade civil, e, conforme DEL PORTO (2006a, p. 119), o programa possui

três frentes principais e concomitantes de trabalho: 1. o desenvolvimento de *políticas estruturantes* que possam criar as condições para o desenvolvimento macroeconômico e a geração de empregos, para impulsionar o setor agrícola, inclusive a agricultura familiar, e para a universalização das políticas básicas de saúde e educação; 2. o desenvolvimento de *políticas locais* de incentivo à produção e comercialização de gêneros alimentícios no local, desenvolvimento de pequenos negócios geradores de trabalho e renda, além de iniciativas de pequenas obras, principalmente no que se refere ao abastecimento de água; 3. o desenvolvimento de *políticas específicas*, como o incremento da merenda escolar, e de *políticas e ações emergenciais*, como os programas de transferência de renda, a disponibilização emergencial de água com os carros pipa (na região do semi-árido), e até a distribuição de cestas básicas em situações especiais ou a grupos específicos, como indígenas, quilombolas e trabalhadores de 'lixões'.¹¹

Desse modo, segue o modelo propagado pela FAO, que evidencia que os programas de ampliação do acesso aos alimentos ocorram ao mesmo tempo, na mesma comunidade, que os de ampliação da produção junto aos agricultores familiares, educativos e de qualificação profissional. Assim, a entidade espera que eles se fortaleçam mutuamente, sirvam como instrumentos de ligação e promovam uma sinergia maior. (TAKAGI et al., 2007, p. 168)

No total, o PFZ reúne 25 políticas e 60 programas, dentre eles: aquisição de alimentos; distribuição de alimentos em caráter emergencial para populações atingidas por calamidades naturais; educação alimentar; construção de cisternas; banco de alimentos¹²; cozinha comunitária e popular; restaurante popular¹³;

¹¹ - A questão da abrangência desses tipos de iniciativas será analisada no capítulo 4.

¹² - São estruturas físicas de recepção e distribuição de alimentos que estejam em boas condições de consumo, conforme atestado de nutricionista, mas que seriam inutilizados por parte de supermercados e empresas alimentares devido a pequenos defeitos e proximidade de vencimento da data de validade. (TAKAGI et al., 2007)

¹³ - Cf. TAKAGI et al. (2007), destina-se a municípios com mais de 100 mil habitantes e tem como meta oferecer refeições nutricionalmente equilibradas ao preço subsidiado de R\$1.

consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSAD)¹⁴; apoio a comunidades quilombolas e indígenas; hortas comunitárias; ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e cartão alimentação. (HIRAI/ANJOS, 2007, p. 348)

Segundo MALUF (2007, p. 91), este último foi o principal instrumento inicial do PFZ e constituiu um cupom destinado a suplementar a renda das famílias pobres, tendo sido inspirado no *Food Stamp Program* dos EUA. Conforme TAKAGI et al. (2007, p. 172), o diagnóstico dos formuladores era de que não havia, naquele momento, nenhuma política de caráter massivo capaz de atingir todas as famílias e pessoas vulneráveis estimadas. Uma ação dessa ordem poderia gerar uma demanda ampla por alimentos e, em decorrência, gerar aumento de emprego e renda por meio da maior circulação local de moeda e da produção local de alimentos.¹⁵

Simbolicamente, o PFZ foi implantado em dois municípios do Piauí (Guaribas e Acauã) que apresentavam altos índices de sua população em situação de fome ou insegurança alimentar. Nesses municípios, foram promovidas ações simultâneas que compõem o programa, tanto do ponto de vista emergencial quanto estrutural.

Vale ressaltar que o site do PFZ não dá informações detalhadas sobre a relação dele com os municípios ou as entidades beneficiadas, apenas: explana o que seria o programa e seus pontos positivos; faz menção a outros programas e entidades que são parceiros; traz algumas poucas informações sobre doação de alimentos e afirma que existe uma integração entre ministérios que pretende criar melhores condições de vida à população, por meio de acesso aos alimentos, com a produção e a garantia de venda. Para o programa, é imprescindível que o governo se coloque como impulsionador de ações conjuntas entre Estado e sociedade, na superação das desigualdades econômicas e sociais e na articulação entre orçamento e gestão.

Os Ministérios atualmente envolvidos são os seguintes: Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Agrário; Saúde; Educação; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Trabalho e Emprego; Ciência e Tecnologia; Integração Nacional; Meio Ambiente; Justiça; Fazenda; Especial de Políticas de Promoção da Igualdade

¹⁴ - Sobre o tema, ver: SACCO DOS ANJOS/CALDAS (2006; 2007a, 2007b) e JESUS (2006).

¹⁵ - Mais informações, ver: DEL PORTO (2006a).

Racial. Tais organismos articulam as políticas sociais com estados e municípios brasileiros com a participação da sociedade.

Segundo NERI (2004, p. 28),

a própria estrutura do governo prevê um conjunto de ministérios e secretarias articulados na execução de políticas públicas ligadas à questão da segurança alimentar e nutricional. Assim sendo, precisamos pensar a segurança alimentar e nutricional nessa intersectorialidade.

O PFZ também conta com uma "Cartilha para Prefeituras", que dá algumas explicações e diretrizes para os municípios, tais como: criação de programas locais de SAN, incluindo políticas públicas e conselhos, e apoio a iniciativas da sociedade civil; aponta como será a construção participativa desta política de SAN. Demonstra também a expressão que terá o CONSEA e os conselhos estaduais e municipais de Segurança Alimentar.

Segundo o programa (PROGRAMA FOME ZERO, 2007), os municípios têm papel primordial neste processo, pois são eles que podem fazer o diagnóstico dos problemas da população, bem como elaborar os projetos, tendo vínculo mais estreito com a sua comunidade. As características principais são, segundo GRAZIANO DA SILVA (2003): a prioridade no processo, a localização das ações e a combinação entre ações em nível estrutural e emergencial.

Para este autor, é importante que as prefeituras criem uma secretaria específica ou um departamento para tratar essa questão para que possam articular as políticas de ação local de SAN, dando sempre prioridade para a oferta local de alimentos, o que inclui mecanismos que induzam a circuitos locais de produção. As prefeituras devem também estimular a criação de hortas comunitárias em terrenos baldios.

Mais do que resolver os problemas da fome em âmbito municipal, o autor afirma que, potencialmente, as comunidades têm papel primordial nesse contexto, pois, além de preocuparem-se com a geração de renda e emprego e o combate ao analfabetismo, são essenciais para o desenvolvimento de ações de "*educação alimentar das famílias; a saúde pública preventiva; a gestão participativa e o equilíbrio ambiental.*" (Idem, p. 13). Ou seja, as políticas públicas devem estar voltadas para o nível municipal, com vistas a reordenar a economia local com a participação comunitária.

O mesmo autor afirma que, como consequência do trabalho do PFZ nos municípios, vários deles têm apresentado uma redução no número de atendimentos nos postos de saúde, no que se refere a doenças ligadas à desnutrição, visto que o programa inclui educação alimentar preventiva.

4.1 – O PAA

No que tange à produção dos alimentos que serão distribuídos no PFZ, esta se operacionaliza por meio de outro programa interministerial, ligado ao do Desenvolvimento Social e ao do Desenvolvimento Agrário, o chamado PAA (Programa de Aquisição Antecipada da Agricultura Familiar), instituído pela Lei 10.696, de dois de julho de 2003.

Segundo LEITE (2005), o PAA foi lançado pelo governo Lula como um programa que tem por objetivo integrar a produção local de alimentos a programas de alimentação escolar. Este faz com que a comercialização esteja garantida para os assentados de Reforma Agrária e ocorra a compra antecipada e direta da produção da agricultura familiar, mediação realizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Conforme TAKAGI et al. (2007, p. 173), ele segue três modalidades: reposição de estoques estratégicos de Segurança Alimentar, compra local de alimentos, e o programa de incentivo à produção e ao consumo de leite. No que tange ao PFZ, a segunda modalidade é a que mais diz respeito, pois é

feita diretamente a partir de convênios com os estados, as prefeituras, as associações e/ou cooperativas de agricultura familiar, e seus produtos são distribuídos diretamente aos programas municipais de segurança alimentar (merenda escolar, creches, hospitais, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais).¹⁶

Para PINTO (2004, p. 144), o simples anúncio de que os produtos serão comprados pelo governo, faz com que eles subam de preço para os agricultores. Segundo esse autor: *“o mais importante é que nossa experiência está demonstrando em todos os estados que basta anunciar que o governo federal vai comprar arroz,*

¹⁶ - Como será visto nos capítulos seguintes, esta é a modalidade adotada em São Lourenço do Sul e, antes desse município, em Pelotas.

feijão, castanha, milho a preço de mercado para que este suba, no mesmo dia, até 40%.”

Os agentes cadastrados pelo PAA são chamados beneficiário-fornecedores: agricultores familiares que estão inscritos no Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e que preferencialmente estejam organizados em cooperativas, associações ou grupos informais, além da lista dos assentados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Os outros agentes são os beneficiário-consumidores: pessoas atendidas pelos programas sociais que estejam em situação de insegurança nutricional, além de entidades credenciadas a Banco de Alimentos.

Segundo o *site* da CONAB, o PAA:

[...] é um instrumento de estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar, acionado após a etapa final do processo produtivo, no momento da comercialização, quando o esforço do pequeno produtor precisa ser recompensado com recursos que remunerem o investimento e a mão-de-obra e lhe permita reinvestir e custear as despesas de sobrevivência de sua família.

A operacionalização do programa está a cargo da CONAB. O procedimento para conseguir o benefício é o seguinte: primeiro os agentes locais (prefeituras ou banco de alimentos) deverão enviar uma "proposta de participação":

contendo todos os fornecedores e instituições beneficiárias, os responsáveis pela entrega e pelo recebimento que ateste a qualidade dos produtos, a especificação de data/periodicidade da entrega, a forma de definição dos preços praticados, a aprovação de um conselho municipal atuante. (LEITE, 2005, p. 30).

Quando aprovada a proposta e, assim, iniciada a operação, o fornecedor deve apresentar as notas fiscais. A família que for beneficiada deve emitir um atestado de cumprimento da operação (quantidade, qualidade e prazo de entrega de produtos), em um prazo de 10 dias. Realizadas tais operações, a CONAB fará o pagamento à cooperativa ou à associação, e esta pagará ao beneficiário-fornecedor. Logo, esses alimentos produzidos, que são recolhidos pelas cooperativas e associações de agricultores, serão enviados às comunidades e aos bancos de alimentos e fornecidos aos beneficiário-consumidores do PFZ.

Segundo o *site* da CONAB, além de garantir a comercialização do produto, ela evita intermediários e movimenta a economia local. Ademais, esses produtos são

distribuídos para outros programas sociais públicos e abastecem: creches, escolas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e entidades assistenciais e/ou beneficentes. Com isto, eleva-se o padrão nutricional e são construídos vínculos de solidariedade entre os habitantes da região.

Para MALUF (2000), as condições para que a população tenha acesso aos alimentos está diretamente relacionada ao modo como os alimentos são produzidos e ofertados, ou seja, essa questão tem relação direta com a exportação de alimentos e a concorrência nos mercados internos. Já BELIK (2003a), diz que o PFZ parte da premissa de que nunca existiu uma política integrada de combate à fome e que os níveis municipal, estadual e nacional, bem como a sociedade, sempre promoveram estratégias de ação isoladas e não integradas.

GRAZIANO DA SILVA (2003) pondera que o programa deve priorizar: 1) uma política agrícola que favoreça a agricultura familiar, aumente a produção de alimentos e a proteção ao agricultor que possui baixa renda; 2) o incentivo à pesquisa que favoreça esse agricultor; 3) assistência técnica, políticas de comercialização e estímulos a formação de cooperativas para esse segmento. Assim,

[...] a agricultura familiar insere-se ou está na base de constituição de circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos, que se organizam nos centros urbanos antes referidos. Nestes circuitos, pequenos e médios agricultores articulam-se com um grande número de empreendimentos de pequeno e médio porte ligados a transformação, distribuição e consumo de produtos agroalimentares. Criar condições favoráveis para a consolidação de tais circuitos – a começar pelas iniciativas voltadas para o aumento do valor agregado e a melhoria da qualidade dos produtos oriundos da agricultura familiar – é uma forma de promover atividades econômicas em bases equitativas, ampliar a oferta de alimentos que expressam a diversidade de hábitos de consumo e induzir a concorrência em mercados controlados por grandes corporações agroalimentares. (MALUF, 2000, p. 3)

Conforme GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI (2004), o PFZ estimula a agricultura e assim, movimenta a economia local, visto que a pobreza de uma família não está restrita ao seu âmbito, mas também está vinculada à economia do município e do entorno daquela região. Além disso, a questão da reforma agrária¹⁷ também é imprescindível para que os empreendimentos rurais tenham uma divisão equitativa das propriedades agrícolas e, assim, o incentivo à agricultura familiar.

¹⁷ - Ver também STEDILE (2004).

Para o presidente do CONSEA, Chico Menezes, o PAA é uma estratégia que – além de beneficiar o agricultor familiar, pois compra seu produto pelo preço justo e de mercado – destina alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Sendo assim, para ele, das políticas vigentes atualmente no país no que tange à questão da SAN, é uma das que traz melhores resultados.

4.2 – CONSEA e Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Por conta da adoção do combate à fome e da SAN como áreas estratégicas da política governamental, o antigo CONSEA foi recriado, ainda em janeiro de 2003. De caráter consultivo, ligado diretamente à Presidência da República, ele passou a ser composto por 62 pessoas, entre elas 13 ministros, 11 observadores e 38 personalidades da sociedade civil, em sua maioria ligadas à área de Segurança Alimentar e a comunidades carentes. A instalação do novo CONSEA ocorreu em março de 2003, quando o governo deu posse aos conselheiros.¹⁸

Assim, observa-se que o CONSEA foi e é um conselho presente em quase todas as ações que envolvem o governo federal, destacando-se: a realização da II e da III Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – a serem apontados a seguir –, todos eles ligados diretamente ao PFZ. Este Conselho, portanto, teve o papel de dar algumas das diretrizes e fiscalizou as ações nesse sentido no Brasil.

Para VALENTE (2007), o CONSEA hoje tem a missão de garantir a coerência nas políticas públicas financeiras e econômicas para que exista, conseqüentemente, a promoção da soberania alimentar no país, já que este órgão tem ampla representação governamental. Segundo o autor,

¹⁸ - Nos municípios, esses conselhos deveriam ter as mesmas características: serem formados de preferência de 2/3 de representantes do terceiro setor e 1/3 de pessoas do poder público.

o mais importante, no entanto, foi que conseguimos garantir que o novo CONSEA tivesse as mesmas características de participação majoritária da representação da sociedade civil e de independência em relação ao Executivo, estabelecidas no primeiro CONSEA, pela forte mobilização da Ação da Cidadania. O primeiro presidente do novo CONSEA foi, na realidade, indicado pelo presidente da República, sem grande participação dos conselheiros, inclusive porque havia diferentes opiniões entre eles mesmos. (Idem)

Uma das atribuições remetidas ao CONSEA foi, portanto, promover as chamadas Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional. Essas Conferências foram e continuam sendo a deliberação máxima de políticas e diretrizes no que tange às políticas de SAN no país, e contam com uma ampla participação da sociedade civil, como será apontado nesse item. O papel do CONSEA seria, portanto, além de convocar a CNSA em um espaço de tempo que poderá não ser maior que quatro anos, definir como essa se organizará e funcionará por meio de regulamentos já estabelecidos e propor ao Poder Executivo as deliberações que o evento elencar.

Já segundo NERI (2004, p. 32), o CONSEA encaminha o que é decidido no Conselho e leva ao Presidente da República. Segundo ele: *“o primeiro ano de trabalho do Conselho foi de muito aprendizado para todos, Conselho, governo e sociedade”*. Conforme TAKAGI et al. (2007, p. 194),

em 2005, na falta de um espaço institucional de decisão interministerial do governo, muitas vezes o próprio CONSEA funcionou como esse 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 de Política Nacional de Abastecimento, conforme avaliação do Presidente do CONSEA sobre a atuação do Conselho, em 2005.

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi realizada entre os dias 27 e 30 de julho de 2004, no município de Olinda (PE), praticamente dez anos após a promoção da primeira edição. Ela foi precedida de outras conferências de âmbito municipal, regional e estadual, nas quais os participantes puderam deliberar sobre políticas públicas nesse setor, bem como levá-las para a discussão nacional. Contou com 1.400 participantes e 153 propostas de estratégias, das quais 47 foram eleitas como prioritárias.

Já nos grupos temáticos, foram eleitas algumas políticas como: colocar a SAN como estratégia para a promoção do direito humano à alimentação; assegurar que haja acesso de alimentos universalmente e que medidas educacionais, bem como de geração de renda sejam somadas a essa; buscar nesse debate a participação social; valorizar as culturas alimentares, a diversidade e reconhecer a igualdade de gênero e de ética; incentivar a agricultura familiar, em especial a agroecologia e tratar a água com bem público.

A II CNSAN, segundo VALENTE (2007), definiu várias das diretrizes políticas que resultaram tanto na elaboração da LOSAN e do SISAN, quanto nas decisões seguintes dadas pelo CONSEA. Essa conferência, segundo ele, deu um caráter cada vez mais social às políticas de SAN, configurou os eixos de desenvolvimento do Brasil, promoveu a inclusão social e a qualidade da alimentação, a agricultura ecológica, bem como a sustentabilidade nessas ações.

Nesse sentido, afirma que:

[...] temos de sair da cultura do favor, para entrar em uma cultura do direito, na qual a sociedade, representada pelo Estado, assuma coletivamente suas obrigações, enquanto Estado de direito, garantindo a criação das condições para que cada um dos brasileiros e brasileiras possa exercer e usufruir da plenitude de sua cidadania e, ao mesmo tempo, assumir suas responsabilidades para consigo mesmo, sua família e para com sua comunidade. (Idem)

Uma das resoluções mais importantes, a formulação de uma nova concepção de SAN,

[...] a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL. II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 2004, p. 4)

Ao compararem-se os conceitos apresentados na I e na II CNSAN, nota-se que o primeiro trata inicialmente dos princípios que tornariam possível o acesso de todos os brasileiros a uma alimentação digna, bem como dos demais direitos cidadãos:

um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegure permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania. (BRASIL. CONSEA. I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1994, p. 13)

Já o conceito retirado da II CNSAN demonstra semelhança com a anterior e também inicia seu discurso com a preocupação de que todos os brasileiros tenham alimentação digna e quantidade suficiente, mas desenvolve de forma mais ampla a questão da cidadania, ao englobar aspectos como: a diversidade cultural e a sustentabilidade nos âmbitos econômico, social e ambiental.

A demonstrar a importância que o tema assumiu no atual governo, uma terceira edição da CNSAN foi realizada em 2007, dessa vez em Fortaleza (CE), contando com a participação de 1.800 pessoas (sendo que nas preparatórias, entre municipais, regionais e estaduais, totalizou 70 mil participantes).

A III CNSAN reafirmou que o objetivo da SAN implica uma concepção de desenvolvimento sócio-econômico que questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil que são geradores de desigualdade, pobreza e fome e com impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde. (BRASIL. CONSEA. DECLARAÇÃO FINAL DA III CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007, p. 1)

Os objetivos dessa Conferência foram os seguintes: estabelecer diretrizes para a incorporação da SAN nos eixos de desenvolvimento do país, bem como na sua inserção internacional e lançar o SISAN. Esse sistema deve então contar com CONSEAs preparados para a formulação de políticas de SAN e que tenham instâncias governamentais que possam colocar essas proposições em prática.

Segundo esse documento, muitos avanços foram conseguidos desde o II CNSAN, em 2004,

[...] com a recriação e consolidação dos CONSEA's a partir de 2003, a própria realização das Conferências e a progressiva apropriação das diferentes dimensões de soberania e segurança alimentar e nutricional pelas redes, articulações, fóruns e movimentos sociais. (Idem, p. 2)

Segundo MENEZES (2007): *“vale ainda lembrar que a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em agosto de 2007, tirou*

um conjunto de resoluções, todas elas regidas pelo princípio do direito humano à alimentação.”

No documento final, vários indicadores mostram que a pobreza foi reduzida nesse período e que também houve reduções nos índices de fome e de desnutrição, graças às políticas lançadas depois dessas discussões efetivas com relação à Segurança Alimentar, além de outras questões mais estruturais, como: a geração de emprego e o aumento do valor do salário mínimo. Houve preocupação ainda com aspectos ligados ao apoio à agricultura familiar, à pesca artesanal, à expansão do PRONAF e do PAA. Ademais, a participação social é extremamente relevante nesse processo e, segundo o documento, está sendo valorizada nesses acontecimentos, dando vazão para novos valores e novas percepções de democracia.

4.3 – LOSAN e SISAN

TAKAGI et al. (2007, p. 181) ponderam que a centralidade de política de SAN precisa de um arcabouço jurídico para que possa se tornar uma ação de Estado e não sofrer as mudanças de prioridade típicas das alternâncias entre os governos. Corroboram esse receio o fato de a Constituição de 1988 não afirmar explicitamente o direito à alimentação, ao lado de outros direitos sociais, pois ele

está contido subliminarmente em pelo menos dois trechos. No artigo 1º, item III, que define o princípio da Dignidade Humana como fundamental do Estado Democrático de Direito; e no capítulo II, artigo 6º, em que são apresentados os direitos sociais do cidadão brasileiro: ‘são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição’. (Idem)

Como parte da estratégia para superar esta lacuna e garantir uma política permanente de SAN, destaca-se a criação da LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar), sob número 11.346/06, que instituiu o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar). Essa proposta de lei foi apresentada à Câmara de Deputados pelo Executivo em 17 de outubro de 2005, tendo sido aprovada por unanimidade por três comissões: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Comissão de Seguridade Social e Família e Comissão de Constituição e Justiça e

de Cidadania. Encaminhada ao Senado Federal, em cinco de julho de 2006, foi aprovada em caráter de urgência na Comissão de Constituição e Justiça e sancionada pelo Presidente Lula, no dia 15 de setembro de 2006.¹⁹

Conforme MALUF (2007, p. 144), a denominação “lei orgânica” reflete o propósito de organizar a ação do Estado na forma da institucionalização de um sistema, como ocorreu com outros setores de governo, caso do Sistema Único de Saúde (SUS).

O SISAN é um instrumento que pretende gerenciar programas de SAN em parceria com os governos: federal, estaduais e municipais. A lei diz que, por meio do SISAN, o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, encarrega-se de formular e gerenciar políticas públicas que têm como objetivo assegurar o direito humano à alimentação. Poderão participar dele órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, bem como de instituições privadas com ou sem fins lucrativos.

Esse sistema tem os seguintes princípios: de universalidade e igualdade na alimentação adequada; preservação da autonomia dos indivíduos; a participação social nas decisões, sejam elas de elaboração, planejamento, execução e controle de políticas públicas de SAN, garantindo a transparência com relação aos recursos empregados.

Também têm como base as diretrizes: promover a intersetorialidade das políticas; descentralizar as decisões; monitorar a situação alimentar e nutricional e subsidiar as políticas nas diferentes áreas de governo; conjugar medidas paralelas que garantam a alimentação e que torne possível a autonomia da população carente na aquisição desses alimentos; articular orçamento e gestão dos programas; estimular a pesquisa e o desenvolvimento de pesquisa e de formação de recursos humanos.

Segundo a lei:

O SISAN 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 do País (BRASIL. LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR)

¹⁹ - Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/losan.htm>. Consulta em: set. 2008.

VALENTE (2007) pondera que

Na LOSAN, está prevista a criação do SISAN, da Câmara Interministerial que o coordena, a institucionalização do CONSEA e a reafirmação das obrigações do Estado brasileiro em relação a respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada, conforme aquelas previstas obrigações no Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, ratificado pelo governo brasileiro, em 1992.

[...] a LOSAN estabelece as definições, princípios e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará políticas, programas e ações para garantir o direito à alimentação. A meta é assegurar que não haja fome, nem má nutrição.

Segundo o ministro Patrus Ananias (2006), a LOSAN é a formalização de uma tentativa de colocar a Segurança Alimentar como prioridade na agenda governamental, sempre respeitando a participação da sociedade civil brasileira. Já para o CONSEA

[...] a lei vai além da desburocratização de políticas sociais: ela é a garantia de que o orçamento não seja uma peça de ficção, mas algo inteiramente vinculado com o planejamento do que se pretende executar. Além disso, a LOSAN torna o Conselho órgão permanente, com representação da sociedade e do governo. (FOME ZERO, 14 set. 2006)

TAKAGI e BELIK (2007, p. 202), no entanto, frisam que, ao contrário do SUS, a LOSAN atribuiu ao CONSEA o caráter de aconselhamento e articulação à Presidência da República, e não a função deliberativa, vinculada a um ministério específico. Isso em razão da percepção de que a SAN é uma política multisetorial, cuja vinculação a um ministério poderá implicar perda de capacidade de articulação.

Segundo o presidente do CONSEA, os avanços conseguidos no Brasil no que tange à alimentação têm ligação direta até mesmo por ter atingido a definição do conceito de Segurança Alimentar presente na LOSAN. Nesse processo, segundo Menezes, o CONSEA tem contribuído com a questão da consolidação do direito à alimentação no Brasil através de seu imenso esforço para que a LOSAN, bem como o SISAN fossem criadas e se tornassem prioridades de governo.

Dessa forma, o CONSEA, bem como a LOSAN e o SISAN:

[...] cria as condições para a formulação da Política e do Plano Nacional nesta área com diretrizes, metas, recursos e instrumentos de avaliação e monitoramento compostos de ações e programas integrados envolvendo diferentes setores de governo e a sociedade, na busca pela alimentação suficiente e de qualidade para todos. (BRASIL. CONSEA. CARTILHA, 2007, p. 3)

A criação do SISAN se constituiu de conferências que são de âmbito nacional, estadual e municipal, bem como, dos CONSEAs e de câmaras intersetoriais de SAN. O SISAN serve para a formulação da política e do plano nacional de SAN, seguido de avaliação e monitoramento dessas ações, contando com a participação do governo e da sociedade civil.

O SISAN tem como objetivo também para a reorganização do PFZ num sentido de institucionalizar a Câmara Interministerial e tornar o programa intersetorial, já que, segundo ele, esse caráter pode ou não existir e que isso depende da sensibilidade do prefeito, por exemplo, que deverá procurar envolver as áreas nesse programa.

O SISAN é integrado por: Conferência Nacional de Segurança Alimentar; CONSEA; Câmara Interministerial, que é composta por Ministros de Estado e por Secretários Especiais; órgãos, bem como, entidades de SAN dos municípios, estados e da União, e as instituições privadas com ou sem fins lucrativos que respeitem os critérios e os objetivos do SISAN.

Segundo o Artigo 8º da lei que institucionaliza o SISAN seus princípios são:

[...] universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; preservação da autonomia e da dignidade das pessoas; participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas do governo e transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão. (BRASIL. LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2006)

* * *

Como se pode perceber pelas informações reunidas neste capítulo, a fome e a SAN deixaram de ser uma preocupação marginal no âmbito do Estado brasileiro, como vinha acontecendo desde então, para se constituírem em uma questão fundamental. E, de fato, isso ocorreu a partir da chegada do governo Lula, quem

impulsionou o PFZ e o PAA, reorganizou o CONSEA e, a partir dele, promoveu duas conferências nacionais de SAN, bem como aprovou a LOSAN e instituiu o SISAN.

No entanto, como evidencia a declaração do presidente Lula citada anteriormente, o governo federal tem sido um impulsionador do combate à fome, ao estabelecê-lo como prioridade, e tem criado os mecanismos de sustentação para aqueles que pretendem engajar-se nessa causa. Porém, ele não se apresenta como o único realizador do PFZ.²⁰ Nesse sentido, ele procura chamar a sociedade civil organizada à participação e mobilizar as demais instâncias do poder público, em especial os municípios, pois estão serão aqueles que, efetivamente, farão a gestão e aplicação o combate à fome.

Esta questão será observada no próximo capítulo, que trata do processo de implantação e de gestão do PFZ no município de São Lourenço do Sul (RS).

²⁰ - Esta peculiaridade, longe de ser consenso, tem cobrado um preço do PFZ e gerado uma série de ambiguidades, como será evidenciado na discussão presente no capítulo 4.

Capítulo 2

A Implementação do PFZ em Pelotas e em São Lourenço do Sul

O capítulo anterior versou sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, os antecedentes, a implantação e a organização do PFZ em escala nacional. Este vai relatar como aconteceu o processo de instalação do PFZ em Pelotas e em São Lourenço do Sul. O objetivo é apontar as relações sociais e políticas que trazem o PFZ à região e reunir elementos para que seja possível avaliar o próprio programa.

Para a construção desse capítulo foram realizadas entrevistas com os responsáveis pela iniciativa, bem como pela gestão desse programa nos municípios, além de análise documental. Ressalva-se que, mesmo que a pesquisa esteja centrada em São Lourenço do Sul, é necessário entender, primeiro, como esse processo se deu em Pelotas, pois foi nele que se iniciou a experiência, posteriormente estendida para os municípios da microrregião.

As primeiras entrevistas realizadas foram com o coordenador do PAA na região de Pelotas, o engenheiro agrônomo Ernesto Martinez, que é funcionário do Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA), e com Leonardo Alonso, consultor da CONAB. Também foram promovidas entrevistas com: o prefeito de São Lourenço do Sul, José Sidney Nunes de Almeida; o vice-prefeito, José Daniel Raupp Martins; o Secretário de Saúde e Bem Estar, Arilson Cardoso e o coordenador de Assistência Social do município¹, Pablo Machin.

¹ - Essa coordenadoria tem status de secretaria, segundo informam o próprio coordenador e o prefeito. Houve a intenção de ela fosse efetivada como secretaria ainda em 2009, ideia que foi abandonada devido à falta de recursos no orçamento do município.

1. O PAA em Pelotas

Conforme Ernesto Martinez, o processo de implantação do PAA em Pelotas e na região se iniciou, quando Silvio Porto foi trabalhar como Diretor de Logística e Gestão Empresarial da CONAB, em 2003, no início do governo Lula. Ele começou a projetar uma forma de a instituição comprar os produtos vindos da agricultura familiar, visto que o papel dela até então era, prioritariamente, embora não unicamente, o de regular preços e estoques.

Porto já tinha envolvimento com a agricultura familiar na região, pois, entre 1999 e 2002, durante o governo Olívio Dutra (PT), havia coordenado o CEASA-RS², ocasião em que elaborou projetos de inclusão da agricultura familiar relacionados à merenda escolar. Um desses projetos, o “Merenda Escolar Ecológica”, foi implementado em São Lourenço do Sul, por intermédio da Cooperativa de Pequenos Agricultores da Região Sul (COOPAR)³, entidade que também tem participação no PFZ. FRÓES et al. (2007) afirmam que, em 2000, o CAPA⁴, bem como a CEASA-RS e uma escola municipal, iniciaram um projeto piloto de merenda escolar ecológica que beneficiou mais de 500 crianças. Mesmo não havendo apoio do governo estadual no mandato seguinte (Germano Rigotto, PMDB, 2003-2006), esse projeto continuou em mais três escolas estaduais daquele município. Ao longo dos anos, o programa aumentou para 33 escolas da rede municipal e estadual, tendo como beneficiárias mais de oito mil crianças. Os autores afirmam que a maioria dos esforços vem especialmente de duas cooperativas que mostraram interesse nesse trabalho: UNAIC (União das Associações do Interior de Canguçu)⁵ e COOPAR,

² - A “Centrais de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul S/A” (CEASA-RS) é uma sociedade por ações de economia mista, tendo capital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (a quem cabe a gestão, através da Secretaria da Agricultura) e Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: http://www.ceasa.rs.gov.br/a_empresa.asp. Consulta em abr. 2008.

³ - Detalhes sobre a cooperativa serão apresentados na sequência do texto.

⁴ - A ser destacado a seguir.

⁵ - A União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu é formada por 38 pequenas associações e grupos de agricultores familiares. Foi fundada em 18 de março de 1988 e tem como bandeira a defesa da agricultura sustentável, promoção dos agricultores, apoio ao associativismo e ao cooperativismo. Disponível em: <http://unaic.blogspot.com/>. Sua direção é formada apenas por agricultores e tem como objetivos: “congregar, organizar, representar as associações comunitárias e buscar tecnologias sustentáveis para os agricultores, integrando-os com as políticas e propostas de desenvolvimento regional sustentável, buscando respeito e credibilidade para a agricultura familiar organizada.” Conta com mais de 1.400 famílias associadas das quais 700 ainda trabalham com o modelo convencional de produção, já que as outras restantes já aderiram à produção ecológica. Disponível em: <http://www.vidaagranel.com.br/unaic.php>. Consulta em jan. 2009.

devido a maior capacidade que têm de gestar esse programa (estrutura física e pessoal).

Na nova empreitada, Porto contou mais uma vez com o apoio do CAPA, assim como da Prefeitura Municipal de Pelotas, então governada por Fernando Marroni (PT). Para a realização do PAA foi organizada, em agosto de 2003, o Primeiro Seminário Regional da Agricultura Familiar, promovido pelo CAPA e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, na Colônia Osório (3º Distrito de Pelotas). Estiveram presentes representantes da CONAB, do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), contando com a participação de mais de 700 agricultores ligados às organizações da categoria.

Nesse seminário discutiu-se a formação da chamada “Rede de Cooperação e Comercialização Solidária” – ou simplesmente “Rede Solidária” – que, mais tarde, em 2005, ganhou o prêmio da Caixa Federal: *“Melhores Práticas em Gestão Local”*. Desse prêmio, resulta um documento que relata a experiência, intitulado: *“Estudo de Caso da Rede de Cooperação e Comercialização Solidária”*.

Na mesma oportunidade, o Governo Federal, por meio do MDA, fez a apresentação do PAA como uma importante alternativa para a produção e comercialização, bem como a garantia de compra de produtos da agricultura familiar (além de pescadores artesanais e outros grupos que tinham dificuldade para vender os seus produtos). Tais alimentos teriam como destino a doação, o que mais tarde seria incorporado ao PFZ. Assim,

visando integrá-los no mercado institucional, estimulando a produção ecológica e valorizando formas solidárias de organização para viabilizar os grupos mais frágeis, a produção foi destinada para o fornecimento de alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para o Programa ‘Fome Zero’ em Pelotas. (FRÓES et al., 2006, p. 10)

O relato mostra que a participação decisiva do CAPA nesse processo. Para um melhor entendimento, torna-se necessário entender o papel da entidade em relação à agricultura familiar, visto que, além de ser ter fomentado várias iniciativas de associativismo e de cooperação entre agricultores familiares, quilombolas, comunidades tradicionais e pescadores artesanais, vários atores ligados à entidade tiveram ou tem militância no PT e exerceram cargos políticos, quando este foi ou é governo.

O CAPA é uma Organização Não-Governamental fundada pela Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil. Esta instalou-se no Brasil com os primeiros colonos alemães que se assentaram em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul. Segundo o *site* da entidade, ela foi fundada nos dias 17 e 18 de maio de 1978 e suas atividades iniciaram no município de Santa Rosa (RS), com área de atuação extensiva a municípios do oeste de Santa Catarina. Hoje, a entidade conta com cinco unidades, sendo três no Rio Grande do Sul (Erechim, Santa Cruz e Pelotas) e duas no Paraná (Marechal Candido Rondon e Verê). A área de atuação envolve também o estado de Santa Catarina.

O período de instalação coincide com o advento de movimentos sociais rurais do campo, tais como: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Comissão Regional dos Atingidos por Barragens e Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais. Segundo Ellemar Wojahn, a igreja luterana, ao sentir a modernização da agricultura e a marginalização dos pequenos agricultores, preocupou-se em investir em um trabalho de apoio e de orientação, pensando os eixos deste esforço no sentido de cooperação mútua, de enfrentamento da realidade, de preservação do conhecimento popular. (WAGNER, 2007)

As propostas do CAPA eram a de estabelecer alternativas para a produção, bem como o consumo de alimentos. Por isso, centrou sua atuação em: apicultura, conservação de solo, além de reuniões de grupo jovem para analisar problemáticas brasileiras. Destas discussões surgiram demandas que não estavam contempladas no projeto, principalmente a questão da comercialização dos produtos. Segundo o *site* do CAPA:

O respeito à diversidade – biológica, cultural, étnica e religiosa – é fundamental para a manutenção da vida e para a construção de independência e de autonomia. Atualmente, o trabalho do CAPA atende agricultores familiares, agricultores assentados, quilombolas, indígenas e pescadores profissionais artesanais, organizados em grupos, associações comunitárias e cooperativas. (CAPA, 2008)

Os princípios então, se construíram em fundamentos de práticas alternativas, ecologicamente sustentáveis, que questionam o modelo de desenvolvimento, contrapondo-se a modelos prontos de modernização da produção de alimentos e da dependência dos agricultores familiares criadas pelas agroindústrias e pelos atravessadores que compravam os seus produtos.

Nesse sentido, o CAPA se coloca como sendo um instrumento que auxilia pequenos agricultores a produzirem alimentos com base na agroecologia e na cooperação mútua, desenvolvendo novas formas de produção, de comercialização e de agregação de valor aos produtos, a partir de formação e capacitação por intermédio de uma equipe interdisciplinar de técnicos que tenta fazer com que o campo seja um espaço que congregue vida saudável e rendimento econômico digno.

Segundo FROÉS et al. (2008, p. 52), as ações que o CAPA pretende realizar não se baseiam nos padrões usuais de desenvolvimento, pois trabalham principalmente com as potencialidades de cada região, valorizando os agricultores, o conhecimento popular e a riqueza naturais que a localidade apresenta. Assim: *“a opção de trabalhar de forma coordenada, solidária e participativa faz parte da dinâmica da organização e de seus parceiros.”*

Em 1982, foi fundado o CAPA em São Lourenço do Sul (RS), como sede regional da zona sul do Rio Grande do Sul. Ellemar Wojahn e sua esposa, Rita Surita, eram os dois coordenadores. A sede regional foi transferida para Pelotas, em 2001, tendo como motivação primeira o fato de o casal ter passado a residir na cidade, visto que ele foi nomeado Secretário de Desenvolvimento Rural no governo Marroni (2001-2004).⁶ De longa data, os dois coordenadores tinham atuação no PT, sendo fundadores da sigla em São Lourenço do Sul, município no qual Wojahn concorreu a Prefeito em 1996 e em 2000. (WAGNER, 2007) Razão associada à primeira é que a transferência para Pelotas, o município pólo da região, deu maior visibilidade ao trabalho desta organização e possibilitou o desenvolvimento de projetos conjuntos com a Prefeitura local, como os programas da Merenda Ecológica e Fome Zero – Alimentando a Cidadania.

Ainda em São Lourenço do Sul, o CAPA participou da fundação da já citada COOPAR, que se tornou parceira em diversas atividades. Wojahn conta que, a partir de 1988, passou a discutir com os grupos ligados ao CAPA, a viabilidade da criação de uma cooperativa. Diz que para se aprofundar neste tema se dirigiu a São Leopoldo, em 1990, onde realizou um curso de especialização com ênfase em Cooperativismo, na UNISINOS. O trabalho final teve como tema, “uma experiência

⁶ - Ele se exonerou em março de 2006 para concorrer a deputado estadual pelo PT. Somou 12.383 votos (TRE-RS, 2006), não se elegeu e passou a desenvolver atividades profissionais junto ao CAPA como consultor para programas do governo federal voltados à agricultura familiar na região. Também voltou a atuar no governo Marroni, mas não mais como Secretário de Desenvolvimento Rural.

cooperativa entre pequenos agricultores”, no qual fez um apanhado geral da caracterização e das experiências de cooperativas da região, das experiências de cooperativas, falou sobre o CAPA e projetou sobre a proposta de se implementar uma cooperativa de pequenos agricultores, além de apontar os principais resultados esperados, nas esferas econômicas, sociais, tecnológicas e políticas. (WAGNER, 2007)

Assim, em 1992, Wojahn relatou que o grupo de pessoas que pensavam na futura instituição achou que estava na hora de fundar a cooperativa, o que ocorreu em 30 de maio de 1992, tendo como fundadores 39 associados. Na assembleia geral foram empossados os membros do Conselho de administração, composto por nove titulares, dentre eles: o próprio Wojahn (que já foi mencionado anteriormente, sendo escolhido posteriormente o presidente da Cooperativa) e Amilton Strelow (candidato a vereador em 2004 pelo PT), escolhido para ocupar o cargo de secretário. Na suplência do conselho administrativo também consta o atual prefeito de São Lourenço do Sul, José Nunes (PT). Segundo o Estatuto Social da COOPAR, esta teria sua sede administrativa em Boa Vista (6º Distrito de São Lourenço do Sul), mas abrangeria também os municípios de: Pelotas, Canguçu, Cristal e algum outro município que faria limite ou que venha a ser criado. (Idem)

Wojahn diz que a perspectiva inicial era de que houvesse 100 famílias e dentre os fundadores poucas estavam realmente convencidos de que esta experiência daria certo e algumas apenas entraram na cooperativa porque tinham laços de amizade com o grupo do CAPA. Existiam também opiniões contrárias à cooperativa, e também um certo negativismo da colônia em si, pois, segunda a mesma fonte, fazer uma cooperativa na Boa Vista onde já haviam acontecido muito insucessos, era “embarcar” em mais um, no imaginário dos agricultores.

A lógica a subsidiar a ideia da COOPAR era a do desenvolvimento local, ou seja, instalar a cooperativa na zona rural e que a riqueza permanecesse lá, diferentemente de outros empreendimentos e comerciantes da zona rural que investiam seu dinheiro na zona urbana. Também existia a perspectiva de serem gerados empregos na zona rural, o que daria oportunidade a filhos de agricultores. Os agricultores também não tinham quase nenhum contato com a pesquisa e, assim, com a COOPAR, eles começaram a ter contato com a Embrapa e relatar os seus anseios a ela.

Dentre os objetivos sociais da entidade estão: agregar os agricultores e promover a defesa de seus interesses econômicos. Segundo o Estatuto, para que a cooperativa alcançasse este objetivo era necessário que esta montasse uma estrutura material capaz de beneficiar, armazenar e comercializar produtos produzidos pelos seus sócios. Também consta que a COOPAR deveria: “[...] *manter, na medida em que o interesse social o aconselhar, para o fornecimento aos seus associados, insumos para a produção, como adubos, calcários, defensivos agrícolas, rações, bem como ferramentas, implementos e bens de consumo*”. (Ibidem)

O estatuto também menciona a preocupação em incrementar novas atividades como: hortifrutigranjeiros, suinocultura, avicultura, bem como a industrialização da matéria-prima produzida, e também prestar assistência técnica especializada. Igualmente figura como papel da cooperativa que esta procure apoio junto a órgãos públicos, promovendo através do setor privado cursos de aprimoramento profissional de seus associados, fomentando iniciativas que propiciem a expansão do cooperativismo.

Deve-se ressaltar que a cooperativa pode se associar a federações, sindicatos referentes a sua classe, o que no momento acontece, pois a COOPAR é filiada a FETRAF-SUL (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul). Consta no estatuto, ainda, que parte da produção que o agricultor levar à COOPAR, poderá ficar segurado, pois esta poderá reter de 1% a 5% do valor entregue na produção, com vistas ao aumento de seu capital social. (Ibid.)

O CAPA conseguiu os recursos para a sede inicial da COOPAR. O salário do gerente nos dois primeiros anos também foi custeada pela entidade, mas o CAPA diminuiu a sua participação gradativamente. O atual prefeito Zé Nunes, na época vinculado ao CAPA, atuou como o segundo presidente. Ela ainda acompanha a COOPAR, mas muito mais de longe do que era no começo. A comprovar este fato, apenas o terceiro presidente, Gilmar Lüdtkke, era efetivamente um agricultor. Segundo os dados colhidos ao final do ano de 2005, a COOPAR tem no seu quadro social aproximadamente 1.770 associados.

Realizado o Primeiro Seminário Regional da Agricultura Familiar, tanto o CAPA como as outras entidades participantes e os agricultores que estavam no evento ficaram muito empolgados com a possibilidade concreta de ter um comprador para seus produtos, conforme relata Martinez.

O passo seguinte foi planejar os produtos a serem produzidos, com vistas a procurar qualificar e diversificar a sacola ofertada. Nos três meses que se seguiram, os esforços se centraram na elaboração do projeto, contando com o apoio da Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos do município de Pelotas, que estabeleceu, então, parcerias com escolas, comunidades e entidades religiosas para identificar as famílias em situação de vulnerabilidade social. Essas, por sua vez, além de escolherem o público-alvo também ficaram responsáveis pelo recebimento e pela distribuição dos alimentos aos beneficiários, sendo trabalhadores voluntários.

As organizações de agricultores e de pescadores abrangem nove municípios (Arroio Padre, Canguçu, Cerrito, Herval do Sul, Morro Redondo, Pelotas, São Lourenço do Sul, Santa Vitória do Palmar e Turuçu). Segundo FRÓES et al. (2007), o CAPA assumiu o papel de criação da Central de Informações responsável pela logística do programa, ou seja, pela organização das entregas dos produtos e pela atualização e pelo planejamento da produção. Ou seja, o CAPA, além de organizar toda a rede, teve o papel de mediador:

apoando as diversas cooperativas, associações e grupos rurais, proporcionando espaços de reflexão, diálogo e atividades conjuntas, sendo ainda responsável pela assistência técnica na produção e agroindustrialização junto aos agricultores familiares, assentamentos, quilombolas e pescadores artesanais envolvidos no projeto. (Idem, 2008, p. 30)

Assim, os desafios seguintes eram: atingir agricultores familiares descapitalizados, que não tinham como comercializar os produtos, e manter uma regularidade nas entregas devido à distância física deles, que se localizavam em diversos municípios (nove no total).

Os objetivos da Rede Solidária seriam, portanto,

apoiar, de forma concreta, a rede de organização dos agricultores e assentados, promovendo o fortalecimento de suas organizações e aumento da sua renda; incluir quilombolas e pescadores artesanais da região como protagonistas, produzindo alimentos, aumentando a auto-estima destas pessoas e conjunto com a retomada da produção dos alimentos; possibilitar a ampliação do acesso ao mercado institucional às cooperativas regionais dos agricultores, encorajando-os para a produção e reinvestimento nos estabelecimentos rurais; favorecer processos de melhoria na agroindustrialização e beneficiamento dos produtos agropecuários, agregando renda e diversificando a produção; valorizar a produção da agricultura familiar e ampliar a produção ecológica de alimentos através do acesso à capacitação e assistência técnica, diminuindo os impactos negativos ao meio ambiente, além de garantir bons preços aos agricultores; aumentar o vínculo de solidariedade entre as populações urbanas e rurais; minimizar e gradativamente combater a fome que atinge milhares de famílias em Pelotas e região; comprometer as comunidades locais, através de organizações religiosas, escolas e associações na identificação das famílias em situação de indigência; realizar o preparo e a distribuição das refeições distribuídas por dia e por mais vezes na semana, potencializando a recuperação nutricional das famílias que a recebem; consolidar o trabalho comunitário como prática solidária e democrática para a resolução de problemas sociais tão emergentes como a fome. (Idem, p. 41-42)

O MDA começou a dar respaldo de infra-estrutura para o programa, o que permitiu a aquisição de diversos aparatos técnicos (computadores, materiais de escritório), bem como de caminhões para as cooperativas e um posto de resfriamento de leite para a COOPAR.

A assistência técnica prestada pelo CAPA não só organiza o processo produtivo, mas também os orienta, através de discussões, sobre o funcionamento do mercado. Registra-se que há avanços significativos no sentido de reunir os produtores para o debate, politizando os envolvidos. (Ibidem, p. 43)

Nota-se que a Rede Solidária é o aporte para que o PAA surtisse o efeito desejado: interligasse as entidades meios, com destaque ao CAPA, as cooperativas e associações de produtores, assim como as comunidades e as escolas que distribuem os alimentos para os beneficiários.

Segundo FRÓES et al. (2007, p. 54):

[...] apesar da não disponibilidade de recursos financeiros, esse não se restringe à simples distribuição de alimentos às comunidades. Distingue-se de outras iniciativas de cunho assistencialistas porque valoriza o trabalho a partir das organizações da sociedade civil e propicia condições de que as pessoas e organizações expressem seu potencial de solidariedade, com ênfase no trabalho voluntário.

Para a CONAB e para o MDS, que em 2003 havia firmado convênio com 17 outros locais no Brasil, afirmou que o contrato formado em Pelotas e região tinha um caráter *sui generis*, pois esse era o local onde havia a maior complexidade de relações entre atores que se organizavam das mais diversas formas, fato não encontrado dessa maneira em nenhuma outro local do país. (FRÓES et al., 2008)

Essa iniciativa de trabalho em rede fez com que houvesse significativo aumento da produção ecológica, fortalecimento da agricultura familiar e inclusão de pescadores artesanais (evitando atravessadores) e de quilombolas. Conforme os mesmos autores, a Rede Solidária é a primeira experiência desse tipo que foi usada para aporte do PAA no Brasil, tendo servido como exemplo para várias partes do país, como por exemplo: Bahia, Pará e Mato Grosso.

Conforme FRÓES et al. (Idem), somente no primeiro ano da Rede Solidária na região de Pelotas, foram distribuídos 1.550.000 kg de alimentos, sendo que desses, 70% foram produzidos por agricultores que estavam em transição da produção de alimentos convencionais para os ecológicos. Nesse sentido, os dados mostram que nesse ano, participaram da Rede Solidária, comprou produtos de mais de 800 famílias e envolveu mais de 3.600, o que fortaleceu as entidades, através do aumento do fluxo financeiro e da abertura de canais de comercialização. Já o segundo ano, o número aumenta e chega a 1.850.000 kg de alimentos (desses 70% orgânicos), representando um aumento de 16,2% em um ano, beneficiando somente no município de Pelotas, 2.600 famílias, abaixo da linha da pobreza.

Além disso, segundo esse mesmo autor, o PAA e a Rede Solidária, estipularam um preço 30% maior para produtos orgânicos, sendo assim, utilizado como uma forma de promover a agroecologia, além de um desenvolvimento sustentável, bem como, diminuindo a lógica da elitização desses produtos, que na sua maioria, são consumidos por indivíduos de renda mais elevada.

Martinez relata que foi trabalhar no CAPA, em novembro de 2003, com a missão de articular essas entidades e dar assessoria ao projeto (PAA). A fonte relata que Porto esteve também em Chapecó (SC), pois são dois municípios que concentram diversas organizações da agricultura familiar. Em Chapecó: FETRAF (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar), Central do MST, Cooperativas da Agricultura Familiar e um governo do PT em duas ocasiões. Em

Pelotas: UNAIC, Sul Ecológica⁷, COOPAR e organização de pescadores (todas iniciativas fomentadas pelo CAPA).

Assim, o PAA começou com diversas dificuldades e uma delas era de ordem burocrática: havia sempre a falta de mais documentos, ou seja, era necessária a remessa constante de documentos para que, finalmente, pudesse ter início. Além disso, o primeiro pagamento aos fornecedores atrasou quase seis meses, o que gerou certa desconfiança por parte desses agricultores. Devido a ser um programa estatal, a situação trouxe muito mais receio por parte dos agricultores que, segundo o entrevistado, têm a visão de que algo vindo do governo tende a não funcionar.

2. PFZ em Pelotas

Já com relação ao PFZ em Pelotas, Martinez afirmou que esse projeto começou na época do governo de Fernando Marroni. Nos anos de 2003 e de 2004, o PFZ foi implantado, inicialmente, como o programa “Alimentando a Cidadania”: era um escritório vinculado ao gabinete do Prefeito, ligado à vereadora e primeira-dama, Miriam Marroni (PT). Esse programa trabalhava com o fornecimento de sopão e de carreteiro, em algumas comunidades, e em outras distribuía sacolas de alimentos.

O CAPA elaborou o projeto no seu início e a Prefeitura articulou com as comunidades com as quais já tinha relação, a partir dos contatos pré-estabelecidos pelo “Alimentando a Cidadania”. Segundo o entrevistado, em 2003, quando foi lançado o PAA, ele deu um impulso no “Alimentando a Cidadania”, e a quantidade de produtos fornecidos aumentou significativamente. As cooperativas levavam os produtos, a Prefeitura era a central de alimentos e distribuía em, aproximadamente, 20 comunidades e também em cerca de 20 escolinhas infantis, mais abrigos e nos

⁷ - Segundo o presidente, Ivo Schneunemann, a Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores familiares foi fundada em dezembro de 2001, a partir de grupos de produção da região sul do Rio Grande do Sul, tendo como principal impulsionador o CAPA. Quando as feiras não foram mais suficientes para suprir a demanda dos produtos e a partir da própria necessidade de organização vinda dos agricultores, foi criada a cooperativa. A Sul Ecológica tem atualmente 250 famílias associadas, na maioria de agricultores empobrecidos e descapitalizados dos municípios de: São Lourenço do Sul, Turuçu, Pelotas, Capão do Leão, Arroio do Padre, Canguçu, Morro Redondo e Herval. Pontualmente se dedica à produção ecológica de alimentos, tem por objetivos, segundo seu estatuto: fomentar a produção ecológica; planejar a produção; promover a organização social e o desenvolvimento sustentável; agregar valor aos produtos da agricultura familiar; melhorar a qualidade de vida do meio rural e formar e capacitar os associados. Segundo Scheunemann, os associados fornecem cerca de cem produtos distintos entre os de consumo “in natura” e processados, para a venda e feiras, para o PAA e para a loja própria localizada no centro de Pelotas.

ASEMAS (Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto). Havia, portanto, uma relação com as comunidades, Secretaria Municipal de Educação (escolas infantis) e a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos.

Martinez afirma que, quando Bernardo de Souza (PPS) assumiu a prefeitura municipal de Pelotas, no começo de 2005, em substituição a Marroni, a CONAB tentou realizar uma reunião com a nova administração para dar continuidade à parceria. Esta aconteceu, porém sem a presença de Bernardo e do vice-prefeito Fetter Júnior (PP), que mais tarde assumiu a prefeitura devido à enfermidade e a renúncia do titular. Segundo Martinez, mesmo com várias tentativas para que o governo municipal assumisse o PFZ, este se mostrou alheio e ignorou essa possibilidade.

Também participaram do encontro: Leonardo Alonso e Gimino Félix (consultores da CONAB), Gilson Pereira (gerente de operações da CONAB no Rio Grande do Sul) e o secretário de governo da época, Gustavo Gazzale (representante do governo). Alonso relata que o secretário os recebeu e que se mostrou em parte interessado e afirmou que, depois da reunião, daria uma resposta.

Passadas algumas semanas, Alonso tentou entrar em contato com ele e, quando o conseguiu, foi informado que, se a CONAB quisesse entrar no abastecimento da alimentação escolar de Pelotas, deveria concorrer mediante licitações. Isso, na verdade, é algo que nem deveria ser discutido, conforme o entrevistado, visto que a CONAB, na condição de órgão público com fundação anterior a 1993⁸ pode fazer convênios ou contratos com outros órgãos públicos de qualquer esfera (municipal, estadual ou federal) para estabelecer uma relação comercial sem a necessidade de licitação. Segundo ele, esse processo foi realizado em oito prefeituras no Rio Grande do Sul, para viabilizar a colocação da produção familiar local na demanda municipal da alimentação escolar livre de licitação (Bagé, São Lourenço do Sul, Santana do Livramento, Tapes, Viamão, Santa Cruz do Sul, Tapejara e Vacaria).

Depois de um tempo, o próprio Bernardo, ao ter conhecimento do PAA, tentou uma aproximação com a CONAB. Porém, a ausência dele em função da doença, segundo Alonso, impediu que algo se concretizasse. A combinação seria a prefeitura disponibilizar uma funcionária para acompanhar os projetos do PAA na Região Sul,

⁸ - A referência é ao ano em que foi promulgada a Lei 8.666, conhecida por lei das licitações.

ficando acordado que essa pessoa estaria disponibilizando apenas um dia por semana para trabalhar para a Prefeitura, possivelmente junto ao assentamento do MTD (Movimento dos Trabalhadores Desempregados) em Pelotas. Esse arranjo não foi adiante porque o Superintendente da CONAB no Rio Grande do Sul não encaminhou em tempo hábil, chegando no momento da renúncia do Bernardo, o que inviabilizou o acordo.

Segundo FRÓES et al. (2007), o “Alimentando a Cidadania” tinha um espaço físico, funcionários e transporte próprio, disponibilizado pela prefeitura que se chamava “Central de Alimentos”. A falta de interesse da nova administração em relação ao projeto significou a perda do aporte logístico e o término da “Central de Alimentos”.

Sem o apoio da prefeitura, os membros da rede reuniram-se para dar aporte a essa nova configuração: de uma organização em que havia a mediação da prefeitura, a distribuição de alimentos passou a ser realizada diretamente das cooperativas para as associações e comunidades, e dessas para os beneficiário-consumidores. O *“Estudo de Caso da Rede de Cooperação e Comercialização Solidária”* mostrou que, durante as entregas de produtos, se configuraram dois tipos de voluntários que trabalham nas associações e comunidades: os primeiros são aqueles que ajudam na distribuição de alimentos e também são beneficiário-consumidores; e aqueles que apenas são voluntários (pessoas das comunidades). Em determinados casos foram verificados o rodízio desses voluntários, mas em pequeno número. Conforme esses autores, essa noção de solidariedade foi imprescindível no momento em que o poder público municipal deixou de participar do programa.

Segundo Martinez, elas decidiram onde os produtos seriam entregues e foram, então, criadas duas rotas de entrega feitas pelos próprios produtores. Segundo o entrevistado, a situação inverteu-se porque, se antes havia a vantagem do apoio do poder público, passou a existir um contato mais efetivo entre produtor e consumidor.

Dessas entidades surgiu, então, o “Comitê de Combate à Fome”, que, segundo ele, “dialoga com a comunidade” e que não tem participação da prefeitura, somente de algumas pastorais e ONGs, além de outras entidades já participantes no

projeto, beneficiárias-consumidoras e beneficiárias-fornecedoras, bem como as instituições meio.⁹

A CONAB promoveu duas avaliações do Programa, uma em 2005 e outra em 2007. Na primeira, segundo Martinez, foram feitos alguns cortes, como por exemplo, de uma mini-usina de leite, localizada em Santa Silvana (6º Distrito de Pelotas), que adquiria leite de pequenos produtores e que o vendia para o PAA, por meio da COOPAR. No entendimento da CONAB, essa era uma empresa privada e, portanto, não poderia participar do programa.

A segunda teve a intenção de operar cortes no programa (da ordem de 20%), os quais ocorreriam naquelas comunidades em que a contrapartida de atividades paralelas não estava sendo cumprida. Ele disse que algumas dessas comunidades são muito deficitárias e acabam por não conseguir cumprir as metas, bem como há outras que não tinham real interesse em efetivá-las. No entanto, tal avaliação acabou por demorar cerca de nove meses para ser concluída, o que prejudicou as comunidades e as cooperativas que tinham atividades programadas (como cursos e oficinas), bem como as famílias consumidoras do programa. Ele acha que essa demora foi de certa forma irresponsável e que pareceu que a CONAB queria retardar esse processo em Pelotas.

Segundo Alonso, a proposta de avaliação foi apresentada em função de uma determinação da direção nacional da CONAB para se reduzir em 20% o valor total dos projetos. Essa redução foi determinada por causa da dificuldade das organizações da agricultura familiar apresentarem avanços no tema da organização da comercialização, para além do PAA. Igualmente, porque se sabia que havia vários problemas na execução dos projetos, tais como: falta de planejamento organizado de produção; falta de garantia de entrega de alguns produtos nas quantidades acordadas nos projetos; excessiva entrega de alguns produtos, em quantidades acima da capacidade de consumo das famílias, levando ao desperdício ou ao desvio do objetivo; falta de um trabalho conseqüente na parte das ações de educação/formação das entidades junto às famílias cadastradas nelas para receberem alimentos (sendo esse um tema delicado, pois o programa também não disponibiliza recursos para trabalhar formação); falta de acompanhamento adequado com relação à efetivação das entregas; entregas das cooperativas em quantidades/

⁹ - São aquelas entidades (ONGs, movimentos sociais) que apenas aglutinam as participantes do projeto, mas não participam de fato do projeto (nem produzem, nem são consumidoras).

famílias diferentes em diferentes entidades; falta de qualidade de alguns produtos em algumas épocas; entre outros.

Em agosto, a CONAB propôs ao Comitê formar uma equipe de avaliação com participantes das diferentes entidades envolvidas e parceiros: CONAB, CAPA, representantes das entidades sociais, representante das Pastorais Católicas e do Comitê. Foram realizadas três reuniões, em diferentes datas, para compor o instrumento de avaliação. Assim, foram realizadas entrevistas com cada entidade envolvida na recepção dos alimentos.

Mais para o final do processo, e paralelamente, o CAPA contratou estagiários para realizar o questionário de entrevista/família, o que cada entidade deveria ter feito com suas famílias, mas havia várias que, pela fragilidade do processo social interno, não tinham conseguido preencher o instrumento (um questionário de uma página, semelhante aquele aplicado para famílias do Bolsa Família), onde descrevia a renda familiar. Como havia um limite de renda familiar (igual ao do Bolsa Família) para ser apoiada com a doação de alimentos, o questionário era muito importante.

Feito todo o processo, segundo Alonso, havia se passado mais de seis meses. Porém, os recursos desse ano para o PAA foram liberados apenas em junho ou julho, o que acabou por atrasar ainda mais o reinício dos projetos. Além disso, os projetos vinham das entidades com vários erros ou com falta de documentação. Esses erros eram provenientes do CAPA e retardaram o processo, logo as verbas acabaram chegando somente em setembro daquele ano.

Quando perguntado se existia algum critério já estabelecido pelo programa para as cooperativas serem habilitadas para o PAA, respondeu que, na verdade, o que deve existir é intenção e também produção e base social, ou seja, agricultores que possam suprir os anseios do programa.

Para Martinez, a COOPAR já tinha uma consolidação em relação a todos esses quesitos, além de serem gerenciados pelos próprios agricultores. Já com relação aos agricultores, são diversos quesitos, mas um deles é estar vinculado à cooperativa e ter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

Ele mencionou que a CONAB não dá preferência a municípios que sejam governados por determinado partido político, e que esse programa é burocratizado para que haja maior controle social, visto que sofre três ou quatro auditorias por ano e é fiscalizado pelo Ministério Público.

3. Implantação do PFZ em São Lourenço do Sul

Como foi visto, a derrota de Fernando Marroni (PT) para Bernardo de Souza (PPS), em Pelotas, abalou a parceria entre CAPA, cooperativas, Prefeitura Municipal de Pelotas e o governo federal, construída para implantar no município o PAA e, depois, o PFZ. No entanto, na mesma disputa de 2004, o PT venceu em vários municípios da zona sul do estado, entre eles, São Lourenço do Sul. Assim, atores e organizações, caso de Wojahn, do CAPA e da COOPAR, entre outros, tinham a perspectiva de encontrar neste município o apoio para o desenvolvimento de ações que deixavam de encontrar em Pelotas.

Uma série de fatores fazia com que São Lourenço do Sul tivesse especial atenção para eles. Um é a importante presença do meio rural, em especial a agricultura familiar, na economia e na cultura do município: praticamente metade do eleitorado está inscrito na zona rural (WAGNER, 2005), 96,3% dos estabelecimentos rurais são de base familiar e respondem por 57% da área rural e por 70% do valor bruto da produção agropecuária (HIRAI, 2008, p. 79). Tal panorama o que cria demandas e espaço para ações voltadas ao pequeno agricultor.

Essa razão não é suficiente, pois outros municípios da região têm o mesmo perfil.¹⁰ Porém, eles não apresentavam governos politicamente interessados nessa proposta e/ou não possuíam a trajetória de São Lourenço do Sul que, como foi apontado, serviu como primeira sede regional do CAPA, sendo que a mudança para Pelotas ocorreu, entre outros fatores, porque Wojahn assumiu um cargo na administração Marroni.

Para tratar desse ponto, é preciso indicar as circunstâncias e os significados políticos da vitória em São Lourenço do Sul para que possa compreender com mais precisão a rápida adoção do PFZ no município. O primeiro aspecto é que a vitória do PT em 2004 alterou significativamente a história política local, pois, desde o final do Estado Novo, o comportamento do eleitorado indicava um voto conservador, cuja escolha recaía sobre partidos localizados à direita do espectro político. Desde 1947, os prefeitos eleitos pertenciam a: PSD, ARENA, PDS e PPB, com uma única exceção, em 1992, quando a vitória coube ao PDT.¹¹

¹⁰ - Trabalho de HIRAI (2008), por exemplo, identifica um cenário semelhante em Canguçu.

¹¹ - Na primeira eleição após a retomada da democratização, em 1947, foi eleito prefeito Sílvio Julio Centeno, do PSD, em coligação com a UDN. Nos pleitos seguintes, o partido voltou a eleger os

Havia um senso comum de que a base de sustentação dessas forças partidária estava localizada, prioritariamente, na zona rural do município, não só pelo peso eleitoral (atualmente em praticamente 50%, mas ainda maior em períodos anteriores), como pela tendência de um voto mais conservador e tradicional. Levantamento de dados relativos aos pleitos de 1996 e de 2000, vencidos pelo PP, confirmou essa tendência: a votação do partido na zona rural era muito mais elevada do que na cidade. (WAGNER, 2005)

Entretanto, em 2004, além da vitória do PT, o PP chegou em terceiro e último lugar, o que apontava para uma mudança no comportamento do eleitorado local, nele incluída a zona rural. A tabela abaixo demonstra as votações nas três eleições estudadas. Como o PMDB, terceiro postulante ao cargo, manteve a votação na faixa dos 30%, é possível relacionar o crescimento do PT (de 14% para 42%) à queda de votos do PP (de 54% para 26%).

Tabela 1 - Resultado da eleição para Prefeito de São Lourenço do Sul, em 1996, 2000 e 2004

Partido\Eleição	1996	2000	2004
PT	14,89	25,43	42,79
PP	54,57	48,83	26,18
PMDB	30,54	24,33	31,03
PSDB	*	1,41	*
Total	100	100	100

Fonte: WAGNER, 2005

A análise do modo como o eleitorado votou nos três pleitos apontavam que aqueles distritos rurais considerados mais “urbanizados” (com domicílios considerados urbanos, embora localizados fora do meio citadino, segundo

prefeitos: em 1951, Walter Thofehrn; em 1955, Cel. João Batista Brauner; em 1959, Sílvio Crespo Schlee; e, em 1963, João Henrique Thofehrn (filho de Walter). O predomínio do PSD evidencia-se, também, no fato de ter elegido, em três pleitos sucessivos, um deputado federal que tinha o município como base, Nestor Jost (1950, 1954, 1958). (AITA/AXT, 1996, p. 135-137) Na vigência do bipartidarismo, a Arena elegeu o prefeito nos três pleitos realizados: Pedro Tomaschewski, em 1968; João Henrique Thofehrn, em 1972; e Ronald Spiering, em 1976. Além disso, vale ressaltar a também eleição para deputado estadual do lourenciano Oscar Badrig Westendorff, em 1966, reeleito em 1970, em 1974 e em 1978 (Idem, p. 157-160). Com a redemocratização, os prefeitos foram os seguintes: em 1982, Rudh Hubner e, em 1988, Sérgio Lessa (genro de João Henrique Thofehrn), os dois pelo PDS (Partido Democrático Social), partido oriundo da Arena. Em 1992, foi eleito alguém que não era do mesmo grupo político que perdurava na prefeitura, no tempo aqui descrito: Alberto Grill, do PDT, e seu vice Otávio Hellwig, do PMDB. Já em 1996, houve a retomada da situação anterior, com a eleição de Dari Pagel pelo PPB. Quatro anos depois, em 2000, Pagel conseguiu a reeleição. (WAGNER, 2005)

classificação do IBGE) foram aqueles que mudaram seu voto, ou seja, mais deixaram de votar no PP e no PMDB, e passaram para o PT.

A partir da teoria sociológica, que explica o voto a partir das interações sociais e o papel dos grupos na manutenção ou mudança das tendências do eleitorado, ponderou-se que, onde a urbanização é menor, há maiores possibilidades de não ocorrer mudança de opinião e de perdurar durante anos a mesma escolha. As interações sociais acontecem na maioria das vezes entre as mesmas pessoas e os balizadores de opinião (espaços de sociabilização, além de organizações de todos os tipos) têm menos acesso a estes locais, contribuindo, portanto, para um comportamento mais conservador.

Além disso, notou-se que uma das causas de perdurar o voto no mesmo partido na zona rural de São Lourenço do Sul deve-se ao fato de, nestes locais, geralmente as principais interações estarem intimamente ligadas a festas religiosas e casamentos, onde as pessoas se encontram e conversam, além de idas esporádicas aos armazéns locais. Nas festas religiosas, geralmente os políticos locais se fazem presentes, já que esta é a oportunidade de entrar em contato com eleitores que estão “isolados”. Segundo Figueiredo, “*os partidos e as facções dentro deles estão permanentemente em contato com suas bases e com a população em geral*”, ou seja, o PP sempre teve a prática de ir a festas religiosas e conversar com seus eleitores.

Já a explicação para a vitória do PT é marcada por uma série de indícios. Não se pode deixar de levar em conta que, em 1998, o candidato Olívio Dutra do PT venceu a eleição para governador. Em 2002, na eleição presidencial, quem saiu vitorioso foi o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva. Resultados como esses mostram que, aos poucos, começou a mudar o sentimento em relação ao PT, e a possibilidade de votar em candidatos deste partido deixou de ser imediatamente rechaçada por uma parcela importante desse eleitorado rural.

No entanto, fatores locais parecem ter sido ainda mais decisivos para a mudança. Constatou-se que, embora não esperada, a vitória do PT não ocorreu por acaso, e sim foi o reflexo de um longo e persistente trabalho de organização partidária e social, desenvolvido principalmente na zona rural, a partir da década de 1990. As lideranças do PT local haviam fundado ou ajudado a desenvolver

entidades, tais como: CAPA, COOPAR, CRESOL Boa Vista¹², todas voltadas diretamente para o fornecimento de assistência técnica e de crédito, o fortalecimento da organização cooperativa e da ajuda mútua ao agricultor familiar, as quais colaboraram para dar visibilidade ao trabalho de tais lideranças, bem como vencer as resistências e conquistar a confiança dos agricultores.

A zona rural de São Lourenço do Sul passou por diversas mudanças de comportamento nos últimos tempos, mudanças essas para as quais colaboraram decisivamente algumas organizações sociais implantadas por lideranças ligadas ao PT (destaque para o CAPA e a COOPAR), as quais mudaram a dinâmica de relação de um partido com os eleitores. Estas relações aproximaram os agricultores-eleitores de novas formas de organização de trabalho e social, fizeram com que pudessem conhecer mais proximamente o modo de ação dessas lideranças, as quais também ajudaram a produzir mudanças nas decisões políticas.

Já o prefeito eleito, José Sidney Nunes de Almeida, tinha estreita ligação com essas instâncias: de origem alemã e portuguesa, filho de pequenos agricultores e morador da zona rural (distrito do Boqueirão, um dos mais “urbanizados”), o que o aproxima desse eleitorado e amplia a possibilidade de identificação. Ele é engenheiro agrônomo, com atuação junto à agricultura familiar: havia feito parte do corpo técnico do CAPA e atuado junto à COOPAR, como fundador, segundo presidente e prestador de serviços na entidade. Também havia sido vereador em duas legislaturas (1997-2000 e 2001-2004), o que deu mais visibilidade ao seu trabalho, especialmente na defesa dos interesses da agricultura familiar.

Na análise de informativos de circulação entre os associados da COOPAR, datado de 2004, ano da eleição, percebe-se a relação que existe ou que se tenta estabelecer entre Zé Nunes e os cooperativados.

No início houve muitas resistências por parte daqueles que não acreditavam e não queriam a presença de um ator econômico, social e político dos agricultores familiares no interior do município, pois entendiam que a presença deste ator traria informações, tecnologia e nova dinâmica a atividade da agricultura familiar, integrando-a num contexto de categoria autônoma e construtora do seu destino, isso não era adequado para aqueles que não apostavam na emancipação dos agricultores familiares da região. A COOPAR foi inaugurada com 41 sócios fundadores o que demonstra que poucos acreditaram na proposta inicial do cooperativismo. Mas hoje aos 12 são mais de 1,3 mil associados e não pára de crescer. Em quantidade e qualidade. (ALMEIDA apud WAGNER, 2007, p. 34)

¹² - Comentários sobre a entidade serão apresentados na sequência do capítulo.

Notou-se que o discurso do atual prefeito estava voltado ao eleitorado rural. Neste trecho, ele valorizou a mão-de-obra familiar e mostrou a sua crença nos associados da COOPAR. Assim, segundo FIGUEIREDO (1991, p. 56):

[...] todo o tipo de organização social, tem um papel fundamental pois seus porta-vozes são interlocutores privilegiados. No processo de formação de identidades sociais, os partidos políticos, as organizações religiosas, sindicais, de bairro ou em defesa de qualquer coisa, concorrem entre si ou fazem alianças e acordos, para representar e promover os interesses das comunidades ou de segmentos específicos delas. Os partidos políticos formulam discursos em busca de eleitores. Esses discursos podem ser dirigidos a comunidades específicas, segmentos sociais, classes sociais ou ainda grupos sociais mais genéricos [...].

Ou seja, Zé Nunes foi um interlocutor privilegiado que se utilizou do meio de comunicação da cooperativa para apresentar sua preocupação com a agricultora familiar, demonstrar seu trabalho e publicizar o sucesso que a cooperativa, segundo ele, conseguiu ao longo dos anos.

Além disso, o prefeito eleito foi o idealizador da CRESOL BOA VISTA¹³, uma cooperativa de crédito que abrange toda a zona rural e tem uma sede na zona urbana. No jornal citado anteriormente encontra-se também o um trecho escrito por Zé Nunes, falando sobre a Cresol.

A partir do trabalho da COOPAR, já surgiram novos projetos de organização dos agricultores familiares, como é o caso da CRESOL BOA VISTA, cooperativa de crédito que possui hoje mais de 700 famílias associadas e da FETRAF-SUL que organiza-se na região. (WAGNER, 2007, p. 38)

¹³ - Trata-se da Cooperativa de Crédito com Interação Solidária de Boa Vista, fundada no dia 10 de novembro de 2001, com a intenção de abranger os municípios de: São Lourenço do Sul, Cristal, Canguçu e Turuçu. Sua filiação inicial foi de 30 associados. O primeiro presidente eleito para um mandato de três anos a partir de chapa única foi o atual prefeito de São Lourenço do Sul, José Nunes, tendo como vice-presidente o vereador eleito pelo PT, Gilmar Lüdtkke, Secretário Municipal de Desenvolvimento Rural e ex-presidente da COOPAR. Segundo o Estatuto Social, a cooperativa tem entre os seus objetivos, propiciar assistência financeira aos seus associados para suas atividades pessoais e profissionais, objetivando a melhoria das suas condições de vida. Também cabe ressaltar a preocupação em fomentar a produção, bem como a sua comercialização e industrialização. A CRESOL também busca a formação educacional, no sentido de fomentar o associativismo e o cooperativismo. Para ser sócio, o indivíduo deve ser agricultor ou ter algum vínculo com a agricultura, como por exemplo: ser engenheiro agrônomo ou ser um ferreiro que fornece ferramentas para o produtor rural. Assim, este candidato a associado passa por uma seleção do Conselho Administrativo, sendo que este avalia se ele é, por exemplo, um "bom pagador". Segundo informações dos funcionários da CRESOL, a cooperativa ao entrar o ano de 2007 já alcançava mais de 2.000 sócios. (WAGNER, 2007)

Dessa forma, procurou-se verificar com mais detalhamento e aprofundamento o papel que a COOPAR e a CRESOL Boa Vista desempenharam no apoio à candidatura de Zé Nunes. Para isso, realizaram-se entrevistas semi-estruturadas com associados a uma ou às duas cooperativas. (Idem) Os resultados apontaram a forte presença da pessoa do candidato na definição do voto, o que se mostrou associado ao trabalho nas cooperativas, visto que 66% dos entrevistados que se lembravam afirmaram que votaram em Ellemar Wojahn, candidato do PT e fundador da COOPAR, e na questão que perguntava em quem este eleitor havia votado para vereador, o nome de Gilmar Lüdtkke, também do PT e presidente da COOPAR, foi quase unânime, ou seja, este eleitorado já estava predisposto a um voto em candidato do PT que tinham ou tem ligação com as cooperativas.

Assim, observou-se que existe uma influência no voto do associado a partir dos membros do PT e da direção das cooperativas que lá trabalham, pois, ainda que isto não tenha sido tão explicitamente afirmado pelos entrevistados, as próprias idas as cooperativas predispõe que os funcionários ou o presidente, ou conselheiros, conversem com este eleitor, sabendo seus anseios por causa de sua atividade rural, que, por conseguinte conversará com seu vizinho, e assim, sucessivamente. Figueiredo menciona tal fato quando explica que no modelo de explicação sociológica, a realidade social é explicada em dois tempos sociais para que, em segundo plano, haja uma formação de opiniões. Ou seja, as cooperativas imprimiram uma nova dinâmica de relações desta zona rural, provocaram maiores interações com os partidários do PT e com seus próprios pares.

No entanto, como se sabe, chegar ao poder e vencer uma eleição, embora seja de fundamental importância, não significa plenas condições para o exercício desse poder, ainda mais frente à longa e consolidada influência de outras forças políticas no município, especialmente o PP. O caso do PDT é a comprovação desse fato: apesar de ter elegido o Prefeito em 1992 (como foi relatado anteriormente), enfrentou uma administração cheia de dificuldades, não conseguiu manter o governo no pleito seguinte e, desde então, perdeu espaço político no município.

Nesse caso, a implantação do governo do PT em São Lourenço do Sul implicava um desafio àquelas lideranças. O fato de o partido também estar no poder em escala nacional e de apresentar uma série de projetos voltados aos pequenos municípios e/ou à agricultura familiar era, e continua a ser, estratégica para o partido no município, ainda mais pelos vínculos sociais, de trabalho e de interesse de suas

lideranças com essa parcela significativa da população, como foi destacado anteriormente. Um exemplo disso é o caso do PAA que já havia sido implantado antes da vitória de Zé Nunes, por intermédio do governo federal e da COOPAR.

Segundo GRAZIANO DA SILVA (2004b), o projeto deve favorecer a agricultura familiar com o incentivo à pesquisa, além de fornecer assistência técnica, políticas de comercialização e estímulos a formação de cooperativas para esse segmento. Ou seja, fortalecer o PAA, por meio de uma relação com a prefeitura e ainda tornar o PFZ (no caso de seus beneficiário-consumidores) receptores dos produtos dessa cooperativa, comprando produtos dos agricultores (beneficiário-fornecedores) constitui uma série de relações favoráveis à relação já pré-estabelecida da COOPAR e governo do PT.

Assim, vários fatores se associaram para a implantação do PFZ em São Lourenço do Sul. Um deles é a necessidade de construir um governo que pudesse efetivamente atender ao meio rural, tão significativo no município, bem como os vínculos das lideranças da administração, em especial o prefeito, com o meio e com entidades que já realizavam tal trabalho (como COOPAR, CRESOL Boa Vista e CAPA). A isso se soma à existência de políticas públicas de âmbito nacional que poderiam ser acessadas pelo novo governo e à necessidade de consolidar uma administração que substituía uma antiga força partidária.

Logo, a implantação do PFZ no município acompanhou a administração liderada pelo PT desde a sua instalação. Tais fatos parecem ser percebidos pelos integrantes do governo que relataram a rapidez com que se tratou desse assunto, sendo uma das primeiras pautas discutidas ao assumir o governo de 2004. Ao ser entrevistado, Zé Nunes afirmou que a iniciativa de trazer o PFZ para o município surgiu na discussão do programa de governo do PT, ainda durante o processo eleitoral. A razão seria que as pessoas ligadas ao partido viam as carências do município e se, por acaso, ganhassem a eleição, seria uma das possibilidades de apaziguá-las. Sendo assim, essa foi uma das primeiras ações articuladas em janeiro de 2005, quando assumiu o governo.

O primeiro passo foi fazer uma reunião em que foram apresentadas para todas as entidades religiosas e associações de bairro do município o Programa. Nunes rechaça que deram privilégio a aquelas entidades que já tinham um trabalho mais consolidado nas suas comunidades, ou seja, comunidades religiosas que já tinham trabalhos assistenciais. O próximo passo foi contatar o MDS (Ministério do

Desenvolvimento Social), que fez várias visitas ao município e que, segundo ele, nas últimas vezes o avaliou muito bem com relação à gestão do programa.

Já em entrevista com o vice-prefeito, José Daniel Raupp Martins (PT), esse afirmou a mesma coisa que o prefeito: a implementação do PFZ era um compromisso de campanha, porque como militantes de uma causa de inclusão social, um programa como esse não poderia deixar de ser implementado. Sendo um programa criado pelo presidente Lula em nível nacional, eles tinham a obrigação de colocá-lo como prioridade, já que, segundo Raupp, propõe o resgate de cidadania que o PT sempre defendeu.

Para a sua implementação, foram decisivos os contatos com a CONAB e com a COOPAR, que já eram parceiros por meio do já implementado PAA. Raupp afirma que não queriam mais um programa nos moldes de uma política assistencialista, e sim de uma política que dialogasse com as comunidades religiosas e as associações de bairro. A ideia era envolver as comunidades próximas às pessoas carentes e que já tinham algum trabalho, razão pela qual apresentavam uma visão mais acurada dos problemas dessas pessoas, na medida em que essas entidades poderiam fazer o papel de fiscalizadores dessa política pública.

Para complementar essas informações, partiu-se para entrevistas com os atores diretamente envolvidos no programa: o secretário de Saúde e Bem Estar e o Coordenador de Assistência Social (coordenadoria diretamente responsável pelo PFZ). A entrevista realizada com Arilson Cardoso quase não trouxe novas informações sobre o programa, pois, segundo ele, a coordenadoria de Assistência Social tem status de secretaria, ou seja, a secretaria dele quase não tem controle sobre a maioria dos projetos da coordenadoria e o PFZ é uma dessas atividades. Até mesmo quando perguntado em relação à segurança alimentar no município, ele explicou que a ação desenvolvida nesse sentido segue programas assistenciais que tem como principal estratégia atividades em postos de saúde.

Já Pablo Machin, da Coordenadoria de Assistência Social, ressalva a importância do CAPA no processo. Segundo ele, este elaborou junto às cooperativas, a relação de pessoas que gostariam de serem distribuidoras de alimentos na comunidade, ou seja, a maior parte da articulação do trabalho se deu via essa organização. Para a Prefeitura, ficou o papel de contatar a CONAB e o MDS, além de mostrar o interesse em participar.

Outro aspecto importante nessa questão foi a criação do Comitê Fome Zero, sob o decreto municipal nº 2.762 de 24 de abril de 2006, o qual é justificado por quatro itens. O primeiro diz respeito a existirem famílias em situações de vulnerabilidade social, necessitadas de uma alimentação saudável. A segunda fala que esse comitê deve auxiliar o PFZ, que pretende levar alimentos a essas famílias, com a parceria do governo federal. O terceiro afirma que o município tem um número significativo de organizações comunitárias comprometidas com o bem-estar da população. Finalmente, o quarto pondera a importância de ter um comitê que fiscalize a execução e a distribuição de alimentos – uma das recomendações do PFZ.

O Comitê Fome Zero de São Lourenço do Sul tem a participação de oito entidades católicas: (1) Comunidade Santa Rita de Cássia; (2) Nossa Senhora Aparecida; (3) Nossa Senhora dos Navegantes; (4) Nossa Senhora Medianeira; (5) Santo Expedito; (6) São José; (7) Cristo Nova Esperança; (8) Nossa Senhora de Fátima; mais duas associações espíritas (Casa da Esperança Chico Xavier e Casa da Paz); a Igreja Evangélica Quadrangular e a Comunidade Evangélica de Confissão Luterana de São Lourenço do Sul. Também participam: CRESOL Boa Vista, CAPA e Conselho Municipal de Assistência Social. Dos produtores-fornecedores, os representantes são: Cooperativa Sul Ecológica, COOPAR e a Cooperativa de Pescadores Artesanais e Profissionais (COOPESCA).¹⁴

As entidades do poder executivo são as seguintes: Coordenadoria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto; Planejamento; Desenvolvimento e Meio Ambiente; Desenvolvimento Rural; Saúde e Bem Estar Social; Indústria e Comércio. Nota-se que as entidades da sociedade civil indicam seus representantes. No caso dos representantes do governo, são indicados pelo prefeito.

O quadro a seguir ilustra como essas entidades estão posicionadas.

¹⁴ - Segundo seu presidente, Clodoaldo Vargas, a Cooperativa de Pescadores Artesanais e Profissionais foi fundada em 05 de dezembro de 2005 contando com 23 associado-fundadores. Hoje, conta com 94 associados que vendem a maioria de seus produtos para o PFZ, mercados locais e para indústrias de pescado de Santa Catarina. A COOPESCA nasceu da discussão de um grupo de pescadores que decidiram organizar em forma de cooperativa para evitar a negociação com atravessadores e garantir um maior lucro. Os objetivos dessa são segundo Freitas, beneficiar os pescadores do município, escoando a sua produção e valorizando, assim, seu pescado, além de buscar constantemente políticas públicas que ofereçam um futuro melhor para seus assoados.

Comunidades Religiosas	Santa Rita de Cássia Nossa Senhora Aparecida Nossa Senhora dos Navegantes Cristo Nova Esperança Nossa Senhora Medianeira Santo Expedito Nossa Senhora de Fátima São José Casa da Esperança Chico Xavier Casa da Paz Igreja de Confissão Luterana Igreja Quadrangular
Cooperativas	COOPAR COOPESCA Cooperativa Sul Ecológica
Instituições Meio	CRESOL Boa Vista CAPA Conselho Municipal de Assistência Social
Poder executivo	Coordenadoria Municipal de Assistência Social Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto Secretaria de Planejamento Secretaria de Desenvolvimento e Meio Ambiente Secretaria de Desenvolvimento Rural Secretaria de Saúde e Bem Estar Secretaria de Indústria e Comércio

Quadro 1 - Referente às entidades participantes do Comitê Fome Zero, no município de São Lourenço do Sul

O decreto prevê que o Comitê deve: contribuir na fiscalização e execução do programa; eleger as famílias que serão incluídas no programa; excluir as entidades que não atendam aos requisitos; traçar diretrizes que acompanhem as famílias beneficiárias e a qualificação das mesmas e

[...] promover a integração dos diversos órgãos e entidades que tem ações dirigidas para o desenvolvimento local, a geração de emprego e renda, a atenção à família, a melhoria dos padrões alimentares, educacionais e de saúde. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LOURENÇO DO SUL, 2006)

Embora a criação do Comitê não seja obrigatória para a instalação do PFZ, a operacionalização do Programa foi ocorrer em São Lourenço do Sul apenas em 2006, quando os primeiros alimentos passaram a ser distribuídos à população local. Segundo Machin, a distribuição começou em fevereiro de 2006 e a criação do Comitê teve por objetivo criar um espaço formal de discussão da sociedade civil acerca desse tema.

O funcionamento do programa, a inter-relação entre as entidades envolvidas e as ambiguidades que o cercam serão discutidas no próximo capítulo.

Capítulo 3

A Gestão do PFZ em São Lourenço do Sul

O capítulo anterior mapeou o processo de instalação do PFZ em São Lourenço do Sul, apontou as motivações para que o recém instalado governo do PT tenha procurado implantá-lo muito rapidamente e apresentou o modo como foi organizado o Comitê local do PFZ.

O atual pretende indicar como o programa vem sendo efetivamente aplicado, com vistas a obter subsídios que permitam identificar os modos de operacionalização. Trata-se de um objetivo de forte orientação empírica, o que exigiu, novamente, a utilização de entrevistas com os atores diretamente envolvidos com o PFZ: autoridades públicas municipais, o pároco da Igreja Católica, Padre Elpídio Peleggero, que foi quem intermediou a implementação do PFZ nas comunidades católicas, responsáveis pelas comunidades que distribuem os alimentos e pela COOPAR, a entidade que fornece os produtos, por intermédio do gerente Amilton Strelow.

Entretanto, decidiu-se não estacionar nas informações obtidas oralmente, e investir também em observações de campo, ainda que muito limitadas, com a intenção de verificar *in loco* como ele se processa. No caso, assistiu-se a uma reunião do Comitê do PFZ e participou-se da distribuição de alimentos, realizadas pelas comunidades religiosas.

1. A Estrutura operacional do PFZ

Devido à complexidade advinda da rede de atores e instituições que é formada por meio da gestão do PFZ, resolveu-se criar um esquema para que se entenda como se relacionam essas instituições.

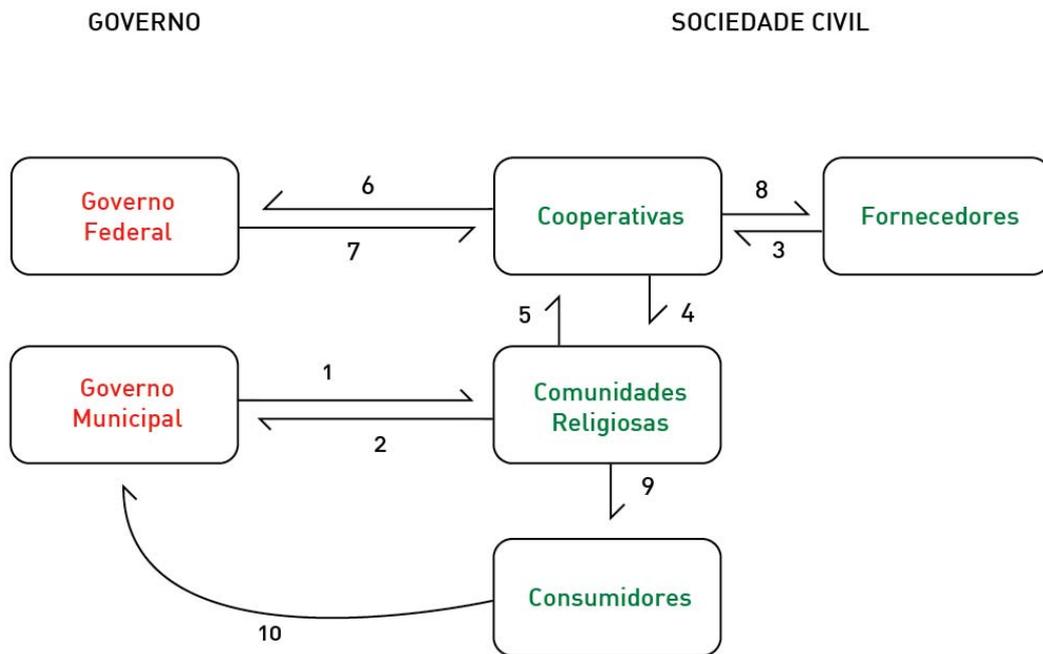


Fig. 1 – Modelo de relações institucionais estabelecidas pelo PFZ em São Lourenço do Sul

Como se pode observar, o modelo obedece a duas dinâmicas distintas, mas interligadas. De um lado, há a relação entre cooperativas e governo federal para produzir e remunerar os produtores de alimentos, via PAA. De outro, a relação envolve governo municipal e comunidades religiosas, os quais interagem para fazer chegar os alimentos à população necessitada. As comunidades religiosas tornam-se o ponto de contato dessa rede, pois elas recebem os alimentos dos fornecedores e os entregam aos beneficiários, seguindo a autorização da Prefeitura de São Lourenço do Sul.

Na prática, o PFZ funciona da seguinte forma: as comunidades religiosas devem enviar a relação dos beneficiários-consumidores para a Coordenadoria de Assistência Social (1). Esta, por sua vez, visita as famílias para saber a real situação social e econômica em que se encontram e, assim, definir as que estão em situação de maior vulnerabilidade social e aquelas que estão aptas a receberem os alimentos do PFZ (2). De posse desse diagnóstico, reenvia a relação para as comunidades religiosas (3).

De outro lado, os beneficiário-fornecedores (agricultores familiares e pescadores artesanais) inscritos nas cooperativas produzem alimentos que são recolhidos por essas cooperativas, no caso específico, a COOPAR (4). Esta, a cada quinzena, leva até as comunidades religiosas os produtos (5). As comunidades assinam um termo de recebimento dos alimentos (6), o qual é enviado a CONAB (7). Depois de confirmar todos os dados desses documentos, a CONAB envia o pagamento às cooperativas, seja por intermédio do PPA Net¹, como no caso da COOPAR, seja via correio, como ocorre na Sul Ecológica (8). Por fim, estas pagam os beneficiário-fornecedores (9).

Enquanto isso, as comunidades religiosas distribuem os produtos recebidos entre os beneficiário-consumidores (10), os quais, em contrapartida, devem participar das oficinas e palestras promovidas pela Coordenadoria de Assistência Social (11).

A partir do esquema pode-se observar, também, a intersecção entre a sociedade civil organizada, beneficiários e os governos federal e municipal. Como se vê, o PFZ envolve duas instâncias governamentais, a municipal, notadamente por intermédio da Coordenadoria de Assistência Social, e a federal, via CONAB. Os beneficiário-fornecedores são as cooperativas e seus filiados, enquanto os beneficiário-consumidores são a população que recebe os alimentos.

¹ - É um aplicativo desenvolvido pela CONAB para facilitar a entrega de determinados documentos e dados pelas cooperativas e pelas associações que participam do PAA. Ele é um instrumento concomitante ao envio de documentos e dos recibos (no caso do PFZ, por exemplo), no qual são preenchidos os dados relativos às doações. Além disso, o PAA Net permite: registrar a proposta de participação nos programas do PAA, validar dados antes que os comprovantes originais cheguem à CONAB via Internet. Ressalva-se que o PAA Net serve tanto para enviar dados por meio da Internet, como também por outro meio como disquete, CD-ROM, etc. Disponível em: http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paanet_index.html. Consulta em jul. de 2008.

2 – O Envolvimento dos diferentes atores

2.1 – Ações da Prefeitura

Além de ter tido a iniciativa de formar o Comitê do Fome Zero e de credenciar uma série de entidades da sociedade civil a fazerem parte do órgão colegiado, a administração municipal define quem são os beneficiários-consumidores, o que é realizado a partir de uma listagem encaminhada pelas entidades religiosas. Como foi visto anteriormente, a prefeitura preferiu incorporar o trabalho que essas comunidades já realizavam e basear-se na relação de famílias atendidas até então ou que deveriam ser atendidas.

A Prefeitura também se envolve na contrapartida que os beneficiários-consumidores devem estabelecer e que compreende aquelas atividades de cunho estrutural e que, para muito autores e analistas, constituem o diferencial do PFZ – como será evidenciado e discutido no próximo capítulo.

Ao ser entrevistado, Pablo Machin, o titular da Coordenadoria de Assistência Social, órgão da Prefeitura de São Lourenço do Sul que cuida do PFZ, mencionou que uma das ações é um “oficinão”, uma atividade em que são oferecidos cursos profissionalizantes e cursos de otimização de alimentos, de saúde e de higiene. Ele forneceu um folder de capacitação chamado “Oficinão: Promovendo a Cidadania”, no qual eram oferecidas três turmas para capacitação de empregadas domésticas, com 20 vagas cada; de capacitação para garçom e garçonete, também com três turmas de 20 vagas, e duas turmas de 20 vagas cada para camareira.

Os objetivos colocados são os seguintes:

Objetivo Geral: Promover oficinas de geração de emprego e renda, desenvolvendo ações de capacitação e qualificação, aos usuários da rede de Assistência Social, priorizando os beneficiários do Programa Fome Zero, no sentido de contribuir para sua inserção no mercado de trabalho.

Objetivos específicos: proporcionar momentos de integração entre os beneficiários da rede de Assistência Social; resgatar a auto-estima e o relacionamento interpessoal; fomentar o interesse dos participantes nas atividades teórico-práticas utilizadas durante o processo de capacitação; desenvolver iniciativas solidárias, visando à inclusão social e a promoção das famílias inseridas nas oficinas e oportunizar perspectiva de trabalho e renda do público alvo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LOURENÇO DO SUL, 2006)

Outra atividade realizada pela prefeitura com os beneficiários-consumidores do PFZ foi a exigência de que eles comparecessem a um debate dos candidatos a Conselheiro Tutelar, colocada como pré-requisito para que eles pudessem receber as sacolas de alimentos. Uma das candidatas, Barbara Bork, funcionária da Coordenadoria, trabalhava diretamente com essas famílias, sendo a responsável pelo cadastro desses beneficiários.

No entanto, o Prefeito Zé Nunes reconheceu que a contrapartida e as atividades de cunho mais estrutural ainda são limitadas e que a grande parte do envolvimento da Prefeitura com o PFZ acaba sendo a de determinar quem são os beneficiários-consumidores, sem conseguir envolvê-los em outras ações.

2.2 – Papel da cooperativa

Amilton Strelow, da COOPAR, relatou que o envolvimento da entidade se deu com a CONAB, via PAA, ainda antes do advento do PFZ. A relação direta com os pequenos agricultores e a agricultura familiar, bem como a participação em outros programas voltados a este público, fez com que, surgido o PAA, ela tenha apresentado um projeto padrão, chamado “Proposta de Participação”, o qual foi aceito pela CONAB.

Em decorrência, foi aberta uma conta para repasse dos recursos oriundos dessa parceria com a CONAB, sendo que o capital só pode ser sacado, quando forem mandados todos os documentos exigidos pelo órgão federal. Ele ressalva a burocracia e a dificuldade nesse processo, porque, por exemplo, quando existe um pequeno erro de digitação, a instituição não libera o dinheiro.²

Os produtores fornecem tanto produtos orgânicos quanto convencionais. Existe um técnico que trabalha na cooperativa diretamente com esses agricultores ecológicos e seu aparato é todo dado pela COOPAR e pelo CAPA. Segundo Strelow não há nenhum critério para a escolha dos agricultores que fornecem os produtos para o programa, embora evidencie que são escolhidos os mais “engajados politicamente”, sem que tenha explicitado o que isso significa: se associados que mais participam da entidade, que apresentam um engajamento nas questões

² - Vale ressaltar que a CONAB tabela o preço dos produtos em dois valores distintos: o valor a ser pago para os agricultores (menor) e o a ser pago à cooperativa (maior), para que o trabalho despendido por essa, seja pago.

políticas ou que tem vínculo com um partido, no caso, o PT, que é aquele mais próximo com a cooperativa.

Ele relata que a COOPAR tem uma lista de agricultores que produzem certa quantidade de alimentos para o PFZ (com um valor máximo remuneratório de R\$ 3.500/ano, que é a meta estabelecida pelo programa). Mesmo assim acontecem duas situações distintas: 1) o agricultor não conseguir cumprir uma determinada meta e ser acrescentado outro produtor para suprir a demanda; 2) não haver verba para receber a safra desse agricultor ou ocorrer uma grande demora no pagamento desses produtos. Ele evidencia que, por causa disso, a cooperativa sempre procura manter um diálogo com o produtor para que ele compreenda que há muita burocracia e que, às vezes, o governo federal não envia o pagamento com rapidez.³

Quando perguntado se havia outro envolvimento da entidade no PFZ, especificamente de assistência técnica ou qualquer outro caráter educativo para os produtores, ele respondeu que esse trabalho era feito pelo CAPA. Strelow disse que o programa só contempla comprar e vender. Os ministérios que estão envolvidos têm recursos, mas quem demanda o trabalho não é o governo federal diretamente. Nesse sentido, ele coloca em voga a importância do CAPA como fundamental nesse processo, em razão de seu poder de mobilização.

2.3 – Papel das comunidades religiosas

Foi também entrevistado o pároco da Igreja Católica de São Lourenço do Sul, Elpídio Peleggero, devido a sua importância, visto que foi o intermediador desse processo em oito comunidades. Segundo o pároco, a Comunidade Católica, bem como as outras comunidades e a prefeitura, fizeram várias reuniões com todos os responsáveis pela distribuição de alimentos.

Uma das ações iniciais foi fazer um novo mapeamento das famílias carentes de todo o município, tendo por base uma listagem de uma série de famílias já cadastradas na igreja e atendidas pelas pastorais.

³ - São 200 famílias envolvidas, das 2.000 que estão associadas (10%, portanto).

Ele afirma que já sabia do PFZ porque a paróquia acompanha os projetos, pois lhe são enviados de Brasília, todos os que possam englobar São Lourenço do Sul.

Para entender como funciona a distribuição desses alimentos na prática, tornou-se necessário entrevistar responsáveis pelas comunidades beneficiárias. Ouviram-se: a coordenadora da Sociedade Espírita Casa da Paz, também presidente do Comitê Fome Zero; e a coordenadora de distribuição na Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, vice-presidente do Comitê local.

A presidente informou que a casa atende no momento 38 famílias. Já a vice-presidente relatou que a entrada da Comunidade no PFZ se deu por meio do pastor da Igreja da época e da sua esposa, pois eles faziam parte do Conselho de Assistência Social, razão pela qual indicaram a instituições, bem como o nome dela para que fizessem parte do projeto. Diferentemente da Casa da Paz, a comunidade luterana já tinha um trabalho com pessoas carentes e, assim, quando foi acionada, enviou à Coordenadoria de Assistência Social os nomes das famílias que eram beneficiadas e essas foram selecionadas.

Nas duas entrevistas há dois pontos em comum: a de que as entrevistadas acham que o PFZ funciona, com poucos problemas, e que é um grande projeto, em âmbito geral.

Na sociedade espírita, antes do recebimento das sacolas é lida uma “mensagem de fé” aos beneficiários-consumidores e os produtos são divididos e distribuídos apenas pelas pessoas que são voluntárias da casa. Já na Igreja Luterana, a autora teve a oportunidade de observar a entrega das sacolas. Nessa comunidade, primeiro as pessoas beneficiadas devem assistir uma espécie de culto ecumênico com o pastor da igreja, que dura aproximadamente 20 minutos. Somente depois é que recebem o benefício. Além disso, a coordenadora pede a ajuda de três beneficiários para que a auxiliem nas próximas entregas de sacolas.

A presidente do Comitê relatou, no entanto, que os beneficiários reclamam demais, mas que essas reclamações na sua maioria não têm procedência. Eles afirmam que o prefeito “está com a sua comida”, pois não conseguem entender uma série de burocracias e de procedimentos necessário ao programa para que não haja problemas posteriores. Na mesma medida, reclamam da falta de diversidade de produtos, mas não entendem que isso ocorre, eventualmente, em razão do período de safra.

Ela também relatou que, na semana da eleição, não puderam ser entregues sacolas devido a uma determinação da CONAB, que foi comunicada às cooperativas e repassada para o Comitê. Outra declaração importante da presidente é a informação de que foi promovido, em 2008, um painel com os candidatos a prefeito, para o qual os beneficiário-consumidores foram convidados a participar.

Depois de terem sido feitas essas duas entrevistas, resolveu-se contatar as outras comunidades para que fossem detectadas as suas semelhanças e diferenças e, assim, descrever e analisar a gestão desse programa em todo o município.

Como em três casos, duas comunidades distribuem as sacolas juntas aos seus beneficiários-consumidores (Casa da Esperança Chico Xavier e Cristo Nova Esperança; Nossa Senhora dos Navegantes e Igreja Quadrangular; Santo Expedito e Nossa Senhora de Fátima), julgou-se desnecessária a entrevista com as duas, já que o processo de gestão, relação com as cooperativas e entrega são os mesmos.

As entrevistadas foram, portanto: Santa Rita de Cássia, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora dos Navegantes, Nossa Senhora de Medianeira, Santo Expedito, São José e Casa da Esperança Chico Xavier.

O primeiro entrevistado foi o responsável pela Comunidade Nossa Senhora dos Navegantes que relatou que tem 60 beneficiário-consumidores, além de mais 15 da Igreja Quadrangular, acompanhadas pela sua responsável. Ele disse que antes da entrega há a leitura de uma mensagem e que, às vezes, alguns beneficiários os ajudam na separação das sacolas. Relatou também que não há nenhum trabalho paralelo a este e que, há algum tempo atrás, havia o trabalho da Pastoral da Criança⁴, mas foi encerrado por falta de voluntários.

Destaca-se, no entanto, o engajamento político desse senhor, que, além de ser o responsável pelo PFZ, é Conselheiro do Orçamento Participativo local e, a partir de setembro de 2008, tornou-se Cargo de Confiança da Prefeitura Municipal, sendo o encarregado de direcionar motoristas das ambulâncias para emergências.

⁴ - A Pastoral da Criança é organização social fomentada pela Igreja Católica, que conta com mais de 260 mil voluntários em todo o país, os quais atuam nas comunidades e dão sustento à instituição. Esses voluntários desenvolvem ações no campo da saúde, educação, nutrição, espiritualidade e cidadania com crianças entre zero e 6 anos e gestantes, para lograrem, em última instância, o bem estar de toda família, auxiliando no caráter preventivo e fortalecendo o tecido social. Segundo a Pastoral: "*O voluntário da Pastoral da Criança realiza mais do que um trabalho junto às famílias que acompanha: ele tem uma missão de Fé e Vida, de fraternidade cristã, de amor e de co-responsabilidade social*". Disponível em: <http://www.pastoraldacrianca.com.br/index.php>. Consulta em: jul 2008.

A entrevista seguinte foi realizada com a representante da comunidade Nossa Senhora Medianeira. Esta informou que são atendidas 60 famílias pelo PFZ e que boa parte delas também está inserida na Pastoral da Criança, onde fazem cursos de pintura e aprendem a costurar cobertores, entre outros trabalhos manuais. Esses trabalhos são financeiramente respaldados pelo ASEF (Apoio Sócio Educativo da Família). Nessa comunidade não é feita nenhuma celebração religiosa porque, segundo a responsável, os beneficiários ficam muito ansiosos e isso se torna impossível.

Já a comunidade São José é a que tem o maior número de beneficiários: 110. O responsável diz que não há nenhuma celebração religiosa antes da entrega. Além disso, a comunidade conta com a participação de voluntários que trabalham na Pastoral da Criança e desenvolvem as mesmas atividades citadas anteriormente. O coordenador também mencionou que deveria haver mais espaço para outras famílias, pois, segundo ele, somente nessa comunidade há 16 na espera.

Outras comunidades entrevistadas foram a Nossa Senhora Aparecida, que tem 36 famílias beneficiárias. A responsável informou que há uma oração antes da entrega dos alimentos e uma conversa, na qual geralmente se fala sobre a origem daquele alimento que eles receberão. Além disso, essa comunidade tem o trabalho da Pastoral da Criança e uma oficina de culinária. Com relação à separação das sacolas, ela é feita pela coordenadora e pessoas voluntárias, bem como por quatro ou cinco beneficiários.

A Comunidade Santa Rita atende 33 famílias. Segundo a responsável, já havia um trabalho anterior, via Pastoral da Criança, que conta com oficinas profissionalizantes. Naquele período, estavam se organizando para fazer uma horta nessa comunidade, além dos cursos promovidos pela prefeitura. São três pessoas da comunidade que separam os alimentos e se, por algum motivo, essas pessoas não podem realizar o trabalho, alguns beneficiários contribuem. Com relação à questão de uma celebração religiosa, ela disse que não é possível porque havia muitas “piadas” neste momento, ela resolveu não fazer mais, também por ter medo, visto que já foi agredida por uma beneficiária-consumidora.

A responsável pela Casa da Esperança Chico Xavier e pela Comunidade Cristo Nova Esperança relatou que as comunidades têm total apoio das famílias beneficiárias e que, geralmente, seis famílias ajudam nessa distribuição (que se organizam sozinhas, sem haver participação da coordenadora). Há também as

oficinas promovidas pelo ASEF de artesanato, cobertores, corte e costura, que são ministradas por voluntárias desse centro.

Nas Comunidades Santo Expedito e Nossa Senhora de Fátima, que têm por responsável a mesma pessoa, esta afirmou que, na primeira, no início do projeto, havia uma celebração religiosa. Já na segunda isso nunca foi possível, porque o público é “rebelde”, segundo ela. Com relação à distribuição de sacolas, a Santo Expedito tem um grupo de beneficiários que geralmente ajuda, bem como os voluntários de praxe. Já na outra, são somente as pessoas da comunidade que auxiliam.

A tabela a seguir mostra a distribuição de beneficiários-consumidores nas comunidades.

Tabela 1 – Número de famílias que recebem alimentos do PFZ, por entidade distribuidora, em São Lourenço do Sul

Comunidade	Beneficiários-consumidores
São José	112
Casa da Paz	34
Luterana	27
Nossa Senhora dos Navegantes	40
Igreja Quadrangular	15
Nossa Senhora Medianeira	57
Nossa Senhora Aparecida	35
Santa Rita	33
Chico Xavier	38
Cristo Nova Esperança	40
Santo Expedito	22
Nossa Senhora de Fátima	47
Total	500⁵

2.4 – Papel do Comitê local

Além disso, a autora pode observar uma reunião do Comitê Fome Zero, realizada no dia seis de novembro de 2008, em uma casa alugada pela Prefeitura municipal, localizada em frente à Coordenadoria de Assistência Social. No planejamento da prefeitura, essa casa será destinada à realização de oficinas profissionalizantes com os beneficiário do Bolsa Família.

⁵ - Observa-se que são 500 famílias beneficiadas, pois, segundo Machin, 100 vagas ficam à disposição de situações emergenciais para a inclusão de pessoas que caem em situação de vulnerabilidade: perdem o emprego, ficam doentes, entre outros motivos.

Nessa reunião estavam presentes representantes de todas as comunidades que distribuem os benefícios, representantes da Cooperativa Sul Ecológica e da Coopesca, bem como da Secretaria de Saúde e Bem Estar e da Coordenadoria de Assistência Social, a assistente social e a responsável pelo Programa, Barbara Borck.

Foram discutidos assuntos relativos à distribuição dos alimentos nos próximos meses e houve inúmeras reclamações por parte dos responsáveis em relação à quantidade dos produtos e da repetição dos mesmos. Outro assunto foi um relato feito pela presidente do Comitê, que participou de um seminário de troca de experiências promovido pela CONAB⁶. Ela mostrou sua perplexidade ao saber que municípios da Grande Porto Alegre, como Canoas e Gravataí, não tinham nenhum respaldo das prefeituras locais, o contrário do que ocorre em São Lourenço do Sul. Por isso, afirmou que considerava que eles eram privilegiados.

Ao final da reunião também foram tratadas da exclusão e inclusão de novos beneficiário-consumidores, bem como de outros assuntos burocráticos, visto que o prefeito havia comentado na entrevista que o governo primou para que esse programa não fosse apenas da prefeitura, logo que envolvesse associações comunitárias e comunidades religiosas. Por esta razão, até mesmo a escolha de novos beneficiários ficava a cargo do Comitê do Fome Zero, ou seja, desvinculava-se cada vez mais da prefeitura.

Para HECK (2004), esses comitês contribuem para a vida democrática do país, pois os cidadãos podem, efetivamente, fiscalizar o poder público municipal, opinar sobre formas de gerar emprego e renda, bem como participar de políticas públicas em relação à educação, saúde, agricultura e assistência social. Além disso: *“serve de referência para o combate à corrupção e a desvios do poder, como o autoritarismo, e remete a valores como a solidariedade, o fazer coletivo, o compromisso de todos para resolver os problemas, ao verdadeiro sentido do comunitário”*. (Idem, p. 91)

⁶ - Procurou-se encontrar dados sobre tal encontro. Foram enviados alguns emails para tal, sendo o primeiro enviado à CONAB que, mesmo depois de alguns reenvios, não enviou nenhuma resposta. A segunda tentativa foi para o próprio PFZ, a partir de seu site, através do “contato”, o qual respondeu prontamente que, esses dados deveriam ser pedidos à Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul. Foi enviado um email que não obteve resposta. A autora, então, telefonou para a secretaria e explicou a situação para a assessora da secretaria que informou um novo endereço eletrônico. A autora, então, enviou e reenviou um pedido de informações, mas não houve resposta.

Conforme esse autor, uma das maiores características desse tipo de participação social, é que ele está discutindo uma nova forma de desenvolvimento social e econômico, agregando novos valores, *“que vão surgindo, não porque um governo quer ou assim optou, mas porque esses valores vão substituindo os velhos na prática política deste governo, de dentro para fora.”* (Idem, p. 96)

Segundo a responsável pelo PFZ, Barbara Borck, devido a essas inúmeras reclamações por parte dos responsáveis pelas comunidades e, de forma mais sistemática e agressiva, por parte dos beneficiário-consumidores, em 2008 foi pedido às cooperativas para que estas esclarecessem a questão da safra, ou seja, explicassem que determinados alimentos se produzem em períodos específicos do ano. Para Barbara, esses beneficiários não conseguiam entender essas coisas e diziam que a “não-diversidade” ou a falta de determinado produto era obra da prefeitura, ou seja, por ser algo vindo do governo, essas pessoas acabam concluindo que, se não há produtos, é por falta de interesse da prefeitura.

Outro dado que se destaca é que na semana da eleição não houve distribuição de alimentos por determinação da CONAB. Segundo a entrevistada, os beneficiário-consumidores estavam cobrando esses alimentos, pois achavam que a CONAB cortara os alimentos e imaginavam que o programa ia terminar. Na realidade, o documento continha a informação de que, em vista do pleito municipal, recomendava-se que as entregas de produtos fossem suspensas entre os dias 20 de setembro e 5 de outubro de 2008 e nos municípios com 2º turno, entre os dias 11 a 26 de outubro. Além disso, ele ainda vedava a realização de qualquer propaganda eleitoral que vinculasse ao PAA, além de *“atos públicos, presença de candidatos, comícios, distribuição de propaganda e outros. Informamos ainda, que fica suspensa até a publicação do resultado final das eleições o uso da marca ‘BRASIL, UM PAÍS DE TODOS e o do FOME ZERO”*. (CONAB)

Também consta no documento que, em toda a documentação, bem como embalagens que tenham marcas dos Programas da Agricultura Familiar que essas sejam excluídas, assim como o nome “MAPA” (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Ao final, o documento pede que as recomendações sejam repassadas às entidades beneficiárias das doações e quem assina é Carlos Manoel Farias, denominado Superintendente Regional da CONAB no Rio Grande do Sul.

De posse dessas informações, que ajudam a dimensionar com mais propriedade, como o PFZ é executado em São Lourenço do Sul, pode-se

empreender o esforço de, a partir dessa experiência específica, problematizar mais aprofundadamente o efetivo significado desse programa e discutir as suas propostas e intenções, assim como as suas limitações e ambigüidades. Tal desafio será a preocupação do próximo capítulo.

Capítulo 4

As Avaliações sobre o PFZ e a experiência de São Lourenço do Sul

Neste capítulo pretende-se discutir, a partir da experiência de São Lourenço do Sul, o caráter que o PFZ tem assumido, ou seja, questionar o significado desta política pública. Na bibliografia existente, composta por artigos científicos, entrevistas, documentos oficiais e análises oriundas de teses e dissertações – que será apresentada ao longo do capítulo –, há duas posições polares e uma variedade de posicionamentos colocados entre esses dois limites.

De um lado, figuram autores que defendem que o programa não tem o caráter assistencialista apresentado por tantos outros que já existiram, razão pela qual afirmam que ele é uma política pública sólida, cujo objetivo é mudar estruturalmente a vida dos mais vulneráveis à fome, sendo caracterizado como “emancipador”. Outras manifestações indicam que o PFZ tem apresentado diversas falhas, seja de concepção, seja de gestão, tendo se tornando ou sempre sido imediatista, assistencialista, clientelista e eleitoreiro.

Mais do que dar respostas, ao apresentar essa discussão e refletir a respeito dela, o capítulo preocupa-se em problematizar o PFZ e destacá-lo em suas ambiguidades e complexidades, a exemplo do que foi realizado por alguns estudos a serem aqui referenciados.

1. Objetivos do PFZ

Ao ser lançado, em 2003, o PFZ foi apresentado como uma proposta vinculada à SAN, que pretendia tanto garantir alimentação aos que passavam fome, quanto combater as causas que a provocavam. Ele se fundaria em três tipos de iniciativas: (1) *estruturais* (referentes aos determinantes socioeconômicos da fome); (2) *específicas* (voltadas à ampliação do acesso aos alimentos) e (3) *locais* (referentes a políticas dirigidas de segurança alimentar, sob a responsabilidade de governos estaduais e municipais). (PAES-SOUSA et al., 2003)

TAKAGI e BELIK (2007, p. 191) explicam que

na formulação inicial do PFZ 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 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.

Na mesma perspectiva, ALMEIDA FILHO e SOUZA (2007, p. 216-217), ao analisarem o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, estabelecido pelo governo Lula, afirmam que

[...] se percebe a importância do PFZ no modelo de crescimento pelo mercado de consumo de massas, o qual deveria gerar um ciclo virtuoso entre investimento e consumo, que seria decorrente do aumento no poder aquisitivo dos trabalhadores. O PFZ contribuiria tanto para a ampliação do poder aquisitivo das famílias como para autonomização delas, além de ser um mecanismo de promoção de redução das desigualdades regionais. Além disso, o PFZ cooperaria para a reestruturação da sociedade brasileira a partir de uma redefinição das bases do desenvolvimento de modo a alterar a inserção da agricultura no processo de desenvolvimento capitalista do país.

É a partir desse conjunto de ações pretendidas pelo PFZ que muitos autores o destacam como diferente dos programas e das ações anteriores e possuidor de um caráter emancipador. FREI BETTO (2004, p. 23), coordenador da área de Mobilização Social do PFZ entre os anos de 2003 e 2004, escreve que

[...] ao contrário da maioria dos programas de combate a fome, o Fome Zero não é assistencialista, nem se resume a ações emergenciais. Trata-se de uma política de inserção social, para a qual, mais importante que distribuir alimentos, é gerar renda, trabalho, resgatar a auto-estima e a cidadania. Ações emergenciais não ficam descartadas, até porque 'a fome não pode esperar' alertava Betinho.

Segundo ele, as famílias englobadas no PFZ estão inseridas em uma série de políticas de assistência do governo, como por exemplo: a confecção de documentação (certidão de nascimento, carteira identidade e CPF), cursos de alfabetização e de profissionalização, construção de moradia e de cisternas para a captação de chuva (no caso de locais com baixo nível pluviométrico), incentivo ao microcrédito, programas de saúde e de cooperativismo. Logo, *“o programa consiste em tornar o beneficiário cada vez mais livre da dependência do programa e da solidariedade da sociedade civil”*. (Idem, p. 24).

Para NABUCO e SOUKI (2004), o PFZ não pode ser um programa de *“salvacionismo humanitário”* e apenas um ato de solidariedade entre membros da sociedade civil. Ele é, sim, uma política pública de Estado que luta para recuperar a dignidade humana, por intermédio das esferas nacionais, estaduais e municipais, com o apoio da sociedade civil.

Para o programa Fome Zero, o titular do consumo, não é, por este fato, cidadão. Não se confunde consumo com cidadania. Para o programa Fome Zero, o combate à fome é pré-condição para a inserção de indivíduos na convivência social. O ser humano com fome é pré-político, não está em condições de agir socialmente, de projetar ações futuras, de pensar a boa sociedade, mesmo porque ele estará todo o tempo procurando matar a fome. (Idem, p. 82)

Para essas autoras, portanto, o PFZ deve romper com as barreiras de, simplesmente, doar alimentos, bem como apresentar planejamento político e estratégias de ação, definidas a partir de diagnósticos. Trata-se de colocar esses indivíduos deslocados em uma cadeia produtiva, por intermédio de cooperação e associação, o que cria independência e igualdade capazes de fortalecer a cidadania.

Na mesma perspectiva, LYRA (2004, p. 126) evidencia que *“no PFZ, se redefine a noção de política de assistência de cunho compensatório e focalizado. Trabalha-se com o entendimento de que o governo deve garantir o direito fundamental à alimentação de toda a nação”*. Ou seja, essa discussão se torna de maior amplitude, perpassa aquelas dos campos da saúde, nutrição, alimentação,

conjunto de políticas públicas, bem como ações de desenvolvimento sustentável, “e dos mecanismos de participação e gestão democrática que conformam as relações que se estabelecem entre os movimentos sociais e o governo nesse processo”. (Idem)

Dessa forma, esses autores defendem o programa, argumentando que o consenso acerca do PFZ que faltou no âmbito nacional, não ocorreu no internacional, visto que FAO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), tem tecido uma série de elogios ao programa. Assim,

As organizações das Nações Unidas estão promovendo uma estratégia de redução da fome e da pobreza em nível mundial. Para a redução da fome, por exemplo, a meta, da qual o Brasil é signatário, é reduzi-la pela metade até 2015. E a conclusão recente dessas organizações é de que as metas não serão alcançadas se as estatísticas continuarem no atual ritmo e sem uma ação planejada dos governos nacionais, citando o Brasil como um exemplo a ser seguido pelos outros países. (GRAZIANO DA SILVA/TAKAGI, 2004, p. 43)

Segundo o trabalho de FRÓES et al. (2007 p. 54), o PFZ, no que tange à promoção da agricultura familiar, dá a oportunidade para grupos que estavam em situação de exclusão e esquecimento, como por exemplo, os assentados e quilombolas.

[...] a inovação no contexto está presente na valorização da biodiversidade, na utilização de sementes crioulas, na produção ecológica, no abastecimento de agroindústrias familiares, na valorização da diversidade étnica e cultural e na formação de organizações sociais.

MENDONÇA (2008) verificou apreciações semelhantes nos pronunciamentos sobre o tema, realizados no primeiro semestre de 2003, nas sessões do grande expediente da Câmara dos Deputados. Ao procurar saber como parlamentares do PFL (hoje DEM), do PPB (hoje PP), do PTB e do PL, por ele caracterizados como “conservadores” ou de “direita”, significavam o PFZ, o autor identifica congressistas que evidenciam o programa como detentor de um caráter estrutural, e não apenas emergencial, razão pela qual tem condições de mudar a realidade, principalmente naqueles locais onde a miséria se faz presente com mais afinco.

Um exemplo é o discurso do deputado mineiro Francisco Gonçalves (PTB), segundo o qual o governo Lula tem a obrigação de enfrentar as questões de caráter estrutural, para modificar, de fato, realidades. Isso porque o PFZ

[...] trata-se, isto sim, de um grande projeto a médio e longo prazos para reverter a triste e inaceitável situação de fome por que passam milhões de cidadãos brasileiros num Brasil tão farto. O elemento emergencial existe, sim, mas é apenas um foco da questão e não o mais importante. (GONÇALVES apud Idem, p. 18)

Outra questão importante é a relação com a agricultura. Segundo MENDONÇA (Ibidem), os parlamentares defensores do PFZ destacam a ampliação da agricultura familiar inerente ao programa, ao comprar produtos de agricultores familiares do local e permitir que a riqueza permaneça no município de produção. Além disso, defendem a integração com os demais programas assistenciais já existentes e a articulação entre ações nas áreas de saúde e de educação, no sentido de inclusão social.

Na mesma perspectiva, TAKAGI et al. (2007, p. 171) evidenciam que uma das visões estratégicas do PFZ é afirmar que a SAN está indissolúvelmente associada ao local onde a família vive, à proximidade da oferta local e regional de alimentos e à disponibilidade de equipamentos públicos e privados existentes em seu entorno, logo, ela tem de ser garantida de forma territorial e valorizar e dinamizar a economia local e regional.

O trabalho de FREITAG (2007) é outro que assume o PFZ como uma política emancipadora, mas o objetivo é verificar se, na prática, esses princípios estão sendo atingidos. O foco está dirigido a entender: (1) se as políticas do governo com relação a situações de vulnerabilidade social estão atingindo a todos os necessitados dessas políticas e (2) se o acesso a programas como o PFZ na Região das Missões (RS) acontece a partir do pressuposto de que esse é um direito do cidadão, ou seja, se esse tem sua divulgação ampliada para que os que possam se beneficiar saibam que esse é um direito, e não um favor por parte do Estado.

O estudo trata dos princípios teóricos acerca do tema das políticas públicas, analisa o Programa Bolsa Família¹ e o PFZ como políticas fundadas em preceitos político-econômicos do Estado, bem como a aplicação do PFZ nos municípios

¹ - A ser comentado a seguir.

gaúchos de Giruá, Santo Ângelo e Salvador das Missões. Ele mostra como esse programa é exemplo de acessos a direitos por parte da população, sendo assim, construção da cidadania por parte de populações carentes.

Para a autora, o PFZ é um programa que apresenta pontos positivos, pois é o primeiro que tem como princípio a erradicação da fome e da miséria do país a contar com a participação popular. Além disso, é uma política que tem a relação direta do Estado com novas noções de SAN.

2. De Proposta à prática

Os autores que buscam, mais do que anunciar as metas do PFZ, avaliar como o programa tem se efetivado, com exceção de FREITAG (2007), indicada acima, não deixam de apontar que, apesar de sua importância e pretensão, a prática aponta para uma série de limitações ou dificuldades.

A este respeito, YAZBEK (2004, p. 110) pondera que

nunca neste país foi adotada uma política global de enfrentamento à pobreza. Ao contrário, as políticas sociais brasileiras têm-se mostrado erráticas e tímidas e incapazes de sequer atenuar a enorme desigualdade que caracteriza nossa sociedade. Voltadas apenas aos indigentes, focalizadas nos mais pobres entre os pobres, seletivas e compensatórias, vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza (Silva, 2001) e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais.

A autora indica que, apesar da intenção louvável de se apresentar como uma política global de enfrentamento à pobreza, há o risco de “*que o Programa permaneça apenas no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres e não se realize como direito social (e assim não se politize).*” (Idem, p. 109) Em trabalho precedente, não se furta de apontar que o PFZ,

apesar de seu grande apelo simbólico (tal como o Programa Comunidade Solidária) não apresenta inovações, pelo menos em seu desenho concreto inicial, embora em sua proposta original fique explícita a perspectiva de associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social e a medidas de cunho mais estrutural. Até o momento, no entanto, as ações implementadas mostram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos. (YAZBEK, 2003, p. 49)

A autora também aponta que o caráter conservador dessas ações pode ser indício de uma ação que vai repetir as mesmas características de outras políticas públicas, calcadas na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas. Por fim, complementa:

Essa matriz conservadora, baseada na reciprocidade e em relações de caráter personalizado, permeou o conjunto da vida nacional e, para os segmentos populacionais incluídos nas faixas de renda mais baixas vêm gerando uma condição de 'prisioneiros de relações de dependência pessoal, da deferência e da lealdade... sendo a identidade do trabalhador pobre tratada como algo inferior' (Zaluar apud Idem, p. 49-50).

RODRIGUES (2006) faz uma avaliação das políticas públicas para o meio rural sergipano (município de Simão Dias), via transferência direta de renda, bem como políticas de caráter estruturante nesse meio, por meio de estudos de caso com os mais diversos atores envolvidos (extensionistas, técnicos de secretarias municipais, agentes de saúde, professores e agricultores familiares). Assim, os objetivos que já foram citados acima, desdobram-se em entender as ações do PFZ no campo local e seu impacto no desenvolvimento desses, assim como analisar o impacto dessas ações nas áreas rurais e de agricultura familiar, e identificar as mudanças na qualidade de vida dessas populações.

As conclusões são de que as ações emergenciais proporcionaram uma melhoria na qualidade de vida da população carente, mas as ações estruturais (infra-estrutura e autonomia financeira das famílias) tiveram um resultado pouco eficiente. Logo, as políticas que se diziam de caráter estruturante não cumpriram seu papel, que seria de dar melhoria aos estabelecimentos rurais de base familiar, bem como autonomia financeira a estas famílias e sustentabilidade dos agrossistemas. Para a autora, ainda que, em 2003, ela tenha observado que os investimentos alocados a agricultura familiar aumentaram, esse contingente ainda não era significativo.

A tese de TAGAKI (2006) versa sobre a questão do combate à insegurança alimentar no Brasil, via PFZ, ao partir do pressuposto que essa é uma política que ataca as causas da fome, por isso perpassa várias áreas (saúde, produção agrícola, abastecimento de alimentos, a geração e a transferência direta de renda).

A autora afirma que identificou, ao longo do trabalho, uma série de limites no programa. Um deles é a percepção de que a alimentação não é vista como um direito humano, e sim como um ato de caridade, ou seja, o combate à fome, ao invés de ser feito de forma “racional”, ocorre a partir de um apelo emocional. Outro limite é a falta de ações estruturais na busca de uma segurança alimentar permanente, bem como a grande verticalização das políticas públicas.

Em trabalho escrito juntamente com BELIK, a autora pondera que

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 consequência 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 (TAKAGI e BELIK, 2007, p. 194-195)

Por fim, TAKAGI ressalta que, três anos depois do lançamento do programa, ele já não tem mais a importância para o governo como tinha no início. Mesmo assim, ainda se distingue de todos os demais já implementados, pois tenta fugir de programas locais, não universais e com estratégia contra a fome pouco eficientes.²

SOUZA (2006), por exemplo, não se restringe a apontar as metas do programa, e sim procura analisar os dois primeiros anos do programa no Brasil (2003-2004) e verificar se ele manteve esses objetivos iniciais ou se os modificou. O resultado da investigação não evidencia tanto os aspectos positivos do PFZ, ao afirmar que o programa foi posto de lado pelo governo federal, que começou a dar mais atenção ao Bolsa Família. Logo, as políticas de cunho imediatista se sobressaíram em comparação às de caráter estrutural, sendo que estas deveriam estar equilibradas no plano inicial.

A crítica se faz no fato de que uma política de transferência de renda (Bolsa Família) não deveria ser mais valorizada do que uma que contempla ações de cunho estrutural. Além disso, a diferença considerada a mais importante por essa autora é de que o PFZ é uma política que surte efeitos para a melhoria da qualidade de vida em territórios considerados deprimidos, pois transfere renda e diminui desigualdades. Em outros termos, apenas distribuir dinheiro (no caso do Bolsa

² - Aqui a autora se refere a programas de combate a fome que tratam de municípios isoladamente, geralmente, aqueles de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) muito baixo.

Família) garante o consumo, mas não o exercício da cidadania, diferentemente do PFZ, que tem como objetivos a mudança de uma condição.

Deve-se ressaltar que a autora critica a aplicação do programa e o fato de ela ter se afastado de seus princípios, no entanto, não deixa de reafirmar a importância do PFZ, destacando-o como uma mudança nos rumos da SAN por parte de um governo brasileiro.

Com relação ao posicionamento da prefeitura de São Lourenço do Sul, o coordenador de Assistência Social, Pablo Machin, faz eco aos elementos elencados anteriormente, ao afirmar que esse programa não consiste somente na distribuição de alimentos, mas também em ações voltadas à saúde, à educação e à segurança alimentar. No mesmo sentido, o prefeito Zé Nunes pondera que o PFZ pode ainda não ser o melhor programa, mas oportunizar pelo menos a comida para as pessoas já é algo muito válido, e melhor ainda a partir de uma política pública, e não de uma mera distribuição de alimentos de cunho assistencialista. Além disso, o programa tem uma regra de funcionamento que valoriza a produção local, os agricultores familiares, bem como os pescadores artesanais.

Segundo Nunes, outro ponto positivo do programa é o fato de o beneficiário-consumidor ter compromisso de manter os filhos na escola, obrigações como a participação nas palestras e oficinas, visto que, assim, pode-se acabar com o “vício” de simplesmente dar comida, avaliado por ele como pejorativo em relação à cidadania. O Prefeito evidencia que os interesses do governo municipal são: que o programa seja visto pelos beneficiário-consumidores como um direito, um exercício de cidadania e, ao mesmo tempo, isso não sirva para acomodá-las, e sim que essa oportunidade de uma boa alimentação sirva como um estímulo para que essas pessoas saiam dessa condição.

O entrevistado também afirmou que o discurso de que esse programa é assistencialista indica uma visão muito preconceituosa, de quem come em relação a quem não come. Ele também destaca ser um discurso da direita brasileira, que torna qualquer política social como de caráter assistencialista. Segundo ele, na Europa, por exemplo, onde as políticas públicas têm caráter parecido, como o seguro-desemprego, não há esse preconceito.

O prefeito considera que o PFZ teria um sentido pejorativo se não houvesse outras ações paralelas, pois quem está com fome não pensa em mais nada a não ser em comer; e quem tem comida terá outras vontades e buscará melhorar sua

condição. Também afirmou que as pessoas têm a noção de que esta ajuda é momentânea e que os que saem dessa condição de vulnerabilidade social, quando arrumam um emprego, por exemplo, pedem para sair do programa. Mesmo assim, Nunes acredita que o PFZ vai promover mesmo são os filhos dos beneficiário-consumidores, que, segundo ele, vão bem alimentados para a escola e terão maiores oportunidades e condições no futuro.

De modo semelhante às análises de SOUZA (2006), RODRIGUES (2006) e TAGAKI (2006), o Prefeito admite que a contrapartida, ações de caráter estrutural, ainda não é ideal. Mas contra-argumenta que as prefeituras também têm déficit de pessoal, o que torna difícil aumentar as ações em determinados momentos.

A pesquisa de MELO (2004) fornece elementos que dão razão às justificativas e ponderações do Prefeito de São Lourenço quanto à limitada capacidade para promover ações estruturais. O autor analisa comparativamente duas iniciativas de combate à fome, “Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida”, de 1993, e “Fome Zero”, de 2003, no que tange ao papel desempenhado pela integração entre Estado e sociedade civil. Ele também contempla a análise das ações adotadas como prioridade e das estruturas operacionais dos dois programas, observando se as do PFZ são inovadoras ou apenas uma “releitura” do anterior.

O estudo verificou, no que tange ao PFZ, não há autonomia no âmbito governamental, pois os financiamentos já vêm destinados a determinados projetos (restaurantes populares, banco de alimentos etc.) por parte do governo federal, o que não dá chance que outros níveis de governo (estadual e municipal) possam decidir. Na mesma medida, o próprio trabalho voluntário, que é dirigido pelas diretrizes do Programa, ou seja, de cima para baixo. Mesmo assim, os dois programas se colocam como novas formas de participação e novo papel dos atores em processo de modificação e construção.

Já o vice-prefeito de São Lourenço, Daniel Raupp, afirma que a implantação do PFZ acabou sendo um desafio do governo, porque eles não queriam que fosse um programa que “escravizasse” a cidadania das pessoas, e sim que fizesse um intercâmbio: geração de renda para os agricultores familiares; com o comprometimento das crianças estarem freqüentando a escola; com o bolsa família; com membros dos projetos da economia solidária e projetos de alfabetização e aprendizado. Ou seja, a distribuição de alimentos seria um catalisador para que fossem realizadas uma série de novas ações.

Raupp acredita que esse programa é uma grande arma na mão de um prefeito, pois ele poderá servir-se desse para manter as pessoas em condição de dependência, coisa que não acontece em São Lourenço do Sul. Segundo ele, é muito provável que a maioria das prefeituras não utilize esse programa para o “bem”, isto é, para emancipar as pessoas, e sim como forma de clientelismo. O entrevistado comentou que o Coordenador de Assistência Social é considerado por muitos como demasiadamente severo na aplicação dos critérios, o que, para ele, é algo bom, porque significa que põe em prática as regras como devem ser.

3. Mais ambiguidades

O tom dos autores e entrevistados vistos no item anterior é de ressalvas ao PFZ na prática, de indicação de riscos que ele corre ou de lamentação quanto às limitações e dificuldades que têm apresentado ao ser implementado. Todavia, também podem ser identificadas ponderações de cunho ainda mais crítico em relação ao PFZ, que o consideram equivocado em suas propostas e metodologias ou, ainda mais severamente, uma política pública voltado a práticas clientelistas.

Segundo GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI (2004), existem dois tipos de críticos do PFZ. O primeiro grupo é formado por aqueles que consideram desnecessária qualquer política específica nesse sentido, já que é impossível erradicar a fome. Para eles, a fome está vinculada diretamente a falta de empregos e tem a ver com a pobreza, logo, é imprescindível que haja investimento em políticas macro, que mobilizem os âmbitos federal, estadual e municipal, e que focalizem nas causas, e não na consequência da pobreza, que é a fome. O segundo grupo são, segundo eles, autores que afirmam que o PFZ é um programa assistencialista e que se resume a doação de alimentos. Além disso, consideram sua formulação complexa e ainda, restringem essas políticas apenas aos mais pobres entre os pobres. Ainda existe uma terceira opinião, não tão importante, segundo os dois autores, que são aqueles que acreditavam mais no imediato efeito do programa do que na sua formulação, que pretendia mostrar seus resultados mais expressivos à médio prazo e que pretendia fazer disputa política-partidária.

Cesar Victora, docente e pesquisador da UFPel (FOLHA DE SÃO PAULO, 4 mar. 2003), indica três ordens de problemas no PFZ, embora evidencie que ele “*tem*

a vantagem de o Brasil estar agora olhando pela primeira vez para os seus pobres. O enfoque e a vontade política são excelentes”: (i) ausência de distinção clara entre os conceitos de pobreza, fome e desnutrição; ii) imprecisão quanto à população alvo devido à falta de precisão conceitual e iii) ausência de articulação com as políticas de saúde, especialmente, aquelas voltadas aos infantes. (PAES-SOUSA et al., 2003)

WIESER (2004) indica que não existe uma política de combate à erradicação da fome no Brasil que integre os níveis municipal, estadual e federal. Segundo essa autora, não se verificou a proposta de que esse programa tivesse um caráter educativo e emancipador, visando à promoção de autonomia dos beneficiários. Ela aponta diversas críticas ao PFZ e a maioria delas se direciona à metodologia para a escolha do público-alvo (beneficia somente os muitos pobres e acaba por deixar de fora os menos pobres), ao caráter assistencialista e à morosidade para a implementação das ações, levando em conta, principalmente, os obstáculos legais para sua implementação e a demora no atendimento à população.

Algumas características do PFZ que ela acredita que dificultem o andamento do processo são: o excesso de burocracia e o caráter assistencialista deste programa. *“Não podemos esquecer que, também, do fato de que o assistencialismo pode constituir-se em campo propício para práticas populistas e demagógicas, para desvio de recursos e para corrupção.”* (Idem, p. 112)

Outro ponto é a promoção da agricultura familiar. Segundo Strelow, gerente da COOPAR, o PAA (Programa que fornece os produtos distribuídos no PFZ) é uma ação apenas de compra e venda de alimentos, portanto, ela não leva em conta outros aspectos, tais como: assistência técnica e caráter educacional. Tal declaração difere da de GRAZIANO DA SILVA (2004b), que afirma que o projeto deve favorecer a agricultura familiar com o incentivo à pesquisa, além de fornecer assistência técnica, políticas de comercialização e estímulos a formação de cooperativas. Ou seja, cumpre seu papel, mas apenas em parte. Além disso, nota-se que, no caso de São Lourenço do Sul, ele parece funcionar apenas nesse sentido, pois o CAPA e a própria COOPAR assumem determinados papéis, como por exemplo, o de assistência técnica.

Nos pronunciamentos analisados por MENDONÇA (2008, p. 8), os parlamentares dos partidos “conservadores” não condenam o combate à fome,

entendida como uma ação pública necessária e importante, todavia centram as críticas ao programa criado pelo governo, pois ponderam que o PFZ seria

[...] meramente assistencialista. Nesse particular, o Programa é significado como uma simples política de distribuição de alimentos às pessoas que passam fome em regiões carentes do Brasil, sem qualquer acompanhamento de demais políticas públicas em direção ao reconhecimento e à inclusão dessas pessoas. (Idem, p. 9)

Segundo o autor, os que se utilizam desse discurso dizem que esse programa existe apenas justamente para perpetuar a pobreza e aumentar mais ainda a dependência desses indivíduos em relação ao governo. Um dos discursos significativos é o de Edna Macedo (PTB-SP): mesmo filiada a um partido que no momento compunha a base de sustentação do governo, a deputada sugere que esse programa seria meramente assistencialista, pois se não houver outras formas de dar empregos e salários dignos para essas famílias: “[...] vamos apenas transformá-los em mendigos oficializados em sua condição pelas autoridades de que ficarão dependentes para não morrerem de fome, o que é perigoso e imoral.” (MACEDO apud Ibidem, p. 9).

Para o autor, esse tipo de discurso contrário é comum entre os parlamentares, ainda que o programa utilize de publicidade para mostrar que esta é uma política pública de ares mais estruturais, e não apenas de caráter emergencial. Nesse sentido, ele é frequentemente utilizado pela esquerda, qual seja, criticar programas assistenciais de governo sempre foi papel desse campo ideológico, agora, o que poderia ser feito é situar esse discurso como oposicionista, pela primeira vez, a esquerda é governo e a direita, oposição. Segundo MENDONÇA (Ibid.), até mesmo o nome do programa “Fome Zero” parece remeter apenas à condição dos indivíduos: erradicação da fome, mas não trata de incluir nesse rol a questão do desenvolvimento econômico e a condição cidadã dos participantes.

No que diz respeito à solução que esses parlamentares contrários têm para a questão da fome, não há consenso entre eles, mas o discurso que mais aparece afirma que se deve “desenvolver o país”, seja ao aumentar a riqueza nacional, seja ao articular o aumento de produção para gerar mais empregos no país. Nesse sentido, o autor chama a atenção para o fato de que essas ações parecem genéricas demais, e não apontam soluções claras para o problema.

Um discurso que faz menção a tal problemática é o de Rogério Nunes (PFL-BA), no qual é afirma que se o governo Lula está tão empenhado em combater a fome, ele deveria se preocupar em dar condições de produzir, de apoiar a formação da riqueza nacional e, assim, contribuir para aumentar a riqueza nacional. Essa ação, seria, segundo o deputado, mais importante que matar a fome em si e, ao mesmo tempo, não haver previsão para a fome que poderá surgir nos próximos dias: “[...] é melhor ensinar a pescar do que dar o peixe a quem tem fome, diz o velho ditado. Para isso, (...) é fundamental ter onde pescar”. (NUNES apud Ibid., p. 11)

MENDONÇA (Ibid.) interpreta a fala desse deputado dizendo que, tendo em vista da idéia assistencialista que ele tem desse programa, parece que está mais preocupado com o aumento da produção no país do que com a própria erradicação da fome, visto que, novamente, apenas cita essa medida genericamente, mas em um sentido liberal, de que o crescimento econômico por si só gerará inclusão social.

Outras críticas mais pontuais em relação ao PFZ, presentes nos discursos dos parlamentares, são: a falta de inclusão de municípios pobres e, até mesmo, a falta de envolvimento desses municípios, além da falta de informação com relação ao agente político, que às vezes nem mesmo sabe dos benefícios do programa. Um exemplo disso é a fala do deputado federal Claudio Cajado (PFL-BA) que afirma que o município baiano de Boa Nova foi, segundo cálculos do IBGE, considerado o mais pobre do estado, e não está incluído no PFZ.

Com relação à municipalização do PFZ, questão que está posta nele, ainda não está em um nível ideal, qual seja, ainda não há o envolvimento por parte do município que deveria haver de fato. Segundo o deputado Gervásio Silva (PFL-SC), que elogia na sua fala, o programa, mas deseja que o município tenha maior envolvimento. Segundo ele,

é elogiável o Programa Fome Zero, mas o município precisa ser envolvido, ser o agente executor do Programa, como ocorre com outros programas sociais. Há programas que os municípios são parceiros: saúde da família, bolsa escola, bolsa alimentação. Esses são programas de sucesso executados pelos municípios. (SILVA apud Ibid., p. 13)

Outra questão entendida como má condução dessa política pública é a publicidade feita em demasia. Segundo MENDONÇA (Ibid.), a publicidade em demasia é devido à vontade desse governo em envolver a sociedade civil nessa

política. Critica-se, também, que essa política pública é a que ela teve vários gastos excessivos em viagens, diárias e custos relacionados à operacionalização para a implantação. Para o autor, o esforço e a dificuldade de colocar em prática uma política de tais dimensões não é levada em conta pelos opositores, ou seja, essas críticas parecem ter como objetivo diminuir a credibilidade dos gestores do PFZ, sem levar em consideração a importância dessa política e nem os esforços que estavam sendo realizados para a sua eficaz implantação. Pode-se perceber tal fato, segundo o autor, na fala do deputado federal Eduardo Cunha (PPB-RJ):

Ficamos curiosos para saber o que faz a Ministra da Assistência e Promoção Social em Paris, Bruxelas, Milão, etc. Será que foi buscar alguma doação para o Programa Fome Zero? Aliás, esse programa já consumiu mais recursos com promoções, viagens e custos do que com famílias carentes. Longe de ser queremos criticá-lo, mas sugerimos ao governo um pouco mais de agilidade e de competência de gerenciamento. (Ibid., p. 15).

Em São Lourenço do Sul, um dos críticos é o pároco da Igreja Católica, Elpídio Peleggero. Ele afirma que o programa tem um caráter assistencialista, pois acredita que as pessoas deveriam ter seu próprio trabalho e que, se pudessem se auto-sustentar, seriam verdadeiramente “sujeitos”, o que hoje não o são.

Além disso, pessoas conseguem sair da condição de vulnerabilidade e as que estão inseridas nos programas assistenciais do governo são apenas aquelas que a Igreja trata com “muito carinho”. Isso porque, a partir dos cursos promovidos pela igreja e das pessoas terem, assim, a oportunidade de vender seu artesanato faz com que várias pessoas consigam seu auto-sustento através da venda de seus produtos e que estão sendo bem remuneradas, visto que, para a Igreja, é imprescindível que as pessoas se sintam “úteis” para a sociedade.

Segundo Peleggero, a Pastoral da Criança “cuida” da gestante e da criança até os seis anos de idade. Realiza cursos profissionalizantes para as mães, como já foi mencionado anteriormente. Em São Lourenço do Sul, a Pastoral da Criança atende 398 famílias. Esse trabalho é feito por cerca de 200 voluntários da comunidade e de outras religiões também. Essas ações são quase todas desenvolvidas em uma casa chamada Maria Auxiliadora. Essa casa, conforme a fonte, também faz trabalho de distribuição de peças de roupas que são reformadas por esses voluntários.

Nesse sentido, aparecem uma série de observações e críticas proferidas por membros da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). O Bispo Dom Mauro Moreli, que foi um dos idealizadores e presidente do CONSEA durante o governo de Itamar Franco, renunciou em março de 2005 à Diocese de Duque de Caxias no Rio de Janeiro, onde atuava há 24 anos. A razão dessa atitude teve a ver com a vontade de fiscalizar a questão da SAN do país, já que, segundo ele, os programas instalados pelo governo Lula não cumprem seu papel, visto que *“distribuir comida não é segurança alimentar”*. (FOLHA DE SÃO PAULO, 31 mar., 2005)

Já o Bispo Aldo Pagotto, responsável pelas pastorais, afirmou em entrevista à Folha de São Paulo, em abril de 2004, que o PFZ é um programa que acostuma mal as pessoas e que tem caráter assistencialista. Segundo Pagotto, o importante seria o combate a pobreza através da intensificação de programas de qualificação profissional e aumento do crédito agrícola.

Duas entrevistas realizadas respectivamente com Dom Geraldo Majella Agnelo, presidente da entidade em 2004, em abril e maio do mesmo ano, diziam que esse programa ainda não havia preenchido todas as necessidades e que mesmo, que seja necessário doar comida a quem não tem acesso a ela, esse ato não deve ser de forma assistencialista. Segundo Agnelo, o programa teria a obrigação de prover empregos para esses indivíduos, algo que ainda não havia se observado até então. Mesmo assim, tecendo críticas, o bispo ainda acredita que suas observações, bem como de outras figuras de Igreja Católica seriam ouvidas, visto que a CNBB sempre esteve presente e opinou no cenário político brasileiro. (FOLHA DE SÃO PAULO, 28 maio 2004)

Segundo Zilda Arns (médica sanitária e pediatra e uma das fundadoras da Pastoral da Criança), como integrante dos conselhos nacionais de controle social, ela foi convidada a opinar sobre vários projetos do governo, em especial, o PFZ. A autora acredita que o principal desafio do governo seja o de enfrentar a desigualdade social, privilegiando ações nos municípios mais necessitados, onde haja projetos que contemplem a auto-sustentação. Segundo ela: *“isso será possível com a valorização dos municípios, capacitação de gestores e metodologias participativas”*. (ARNS, 2004a)

Segundo ela, (ARNS, 2004b) todas as pesquisas de opinião estão apontando num sentido de que o PFZ é o programa mais conhecido e, também, mais apoiado pelo governo e, por isso, será pouco oneroso se ele não levar isso em conta e não

der a atenção necessária para o sucesso desse programa. Conforme a opinião da autora, o PFZ não deve estar sujeito à política econômica, e sim o contrário, a política econômica deve estar sujeita ao combate à fome no país.

O foco da polêmica em questão, proveniente dos atores envolvidos na assistência social, pode ser sintetizado no escrito de TAKAGI e BELIK (2007, p. 200): *“um outro conflito presente durante a implantação da política de SAN 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”*.

Ainda segundo afirmação de Zilda Arns, coordenadora da Pastoral da Criança e também membro do CONSEA, algumas características do PFZ que ela acredita que dificultem o andamento do processo: excesso de burocracia e o caráter assistencialista deste programa. (WIESER, 2004)

No trabalho de campo, observaram-se algumas condutas relacionadas ao PFZ que apontam para práticas muito distantes da perspectiva emancipacionista. Um desses fatos foi relatado no capítulo anterior: a Coordenadoria de Assistência Social exigiu dos beneficiários que eles comparecessem ao debate dos candidatos para o Conselho Tutelar e colocou isso como pré-requisito para que pudessem receber suas sacolas, sendo que uma das candidatas relacionava-se diretamente com este público. Como se sabe, a escolha para o Conselho Tutelar tem como uma de suas peculiaridades o voto facultativo, por isso, a possibilidade de um candidato ser eleito depende muito da capacidade que ele tem de mobilizar as pessoas a comparecerem às urnas.

4. Impasses

Os impasses fundamentais do PFZ, no entanto, parecem voltar-se à questão da gestão e aos significados que os modelos de gestão adotados implicam, como foi apontado por alguns autores anteriormente e será mais bem desenvolvido agora. E, nesse campo, não há como deixar de citar a relação do PFZ com o Bolsa Família, que o ultrapassou, a partir de 2004, na condição de carro-chefe das ações sociais do governo Lula.

O Bolsa Família, estabelecido em janeiro de 2004, por meio da Lei 10.836, reuniu em um único programa e em um único ministério as várias ações de transferência de renda que setores diferentes do governo vinham implantando até então, como: Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia), Bolsa Escola (Ministério da Educação) e Cartão Alimentação (MESA).³

O Programa é apresentado pelo governo como *“de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza”* e, mais do que isso,

integra a estratégia FOME ZERO, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. (BOLSA FAMÍLIA)

MALUF (2007, p. 92-93) evidencia que o Programa também *“estabeleceu novos critérios de participação e buscou sua universalização de modo a atingir, em breve prazo, todos os municípios do país e chegar à marca de 11,1 milhões de famílias atendidas em 2006.”*

³ - Em seu surgimento, o limite máximo para cada família era R\$95: R\$50 para famílias com renda mensal média per capita até esse valor, e mais R\$15 por filho de 0 a 15 anos (três filhos era o limite máximo computado por família). Atualmente, o valor do benefício é de R\$20 a R\$182, sendo que o critério para ingresso é famílias com renda per capita mensal de até R\$ 137,00. (cf. BRASIL. EM QUESTÃO)

Como destacam ALMEIDA FILHO e SOUZA (2007, p. 220), os argumentos que legitimaram a necessidade de unificar os programas de transferência de renda são de racionalização dos recursos, para evitar a superposição de ações, tanto em termos de objetivos como em termos de público-alvo; e a falta de focalização no público-alvo (presente em ações descentralizadas e pulverizadas em diferentes programas).

Como parte da implantação do Bolsa Família, o MESA foi extinto, tendo sido substituído pelo MDS, o que, para os mesmos autores (Idem, p. 224) – e ao contrário do que afirma o site do Bolsa Família – significou “*uma reorientação do PFZ, que estamos caracterizando como um ‘descaminho’*”, pois “*o governo sinalizou para a priorização das ações de transferência de renda em detrimento daquelas ações de segurança alimentar*”, sendo que tais ações espelham uma concepção que vê a política social como um “amortecedor” dos efeitos perversos da política econômica (Ibidem, p. 219).⁴ Os autores também evidenciam que a unificação, nos moldes realizados pelo governo, visava a

garantir a focalização dos recursos, entendemos que ela foi a materialização da primazia da política macroeconômica (ortodoxa) sobre a política social. [...] Registre-se que a focalização das ações de política social está presente na agenda do Consenso de Washington, e visa adequar-se à redução do papel do Estado na Economia. A focalização consiste em realizar ações sociais para amortecer os efeitos maléficos da política econômica, e tais ações deveriam ser empreendidas atendendo prioritariamente os ‘mais pobres dentre os pobres’. Após a criação do Bolsa Família, o enfoque da política social centrou-se na transferência de renda, relegando a um plano secundário as ações de desenvolvimento territorial e a reestruturação do papel da agricultura no processo de desenvolvimento, direcionadas pelo Cartão Alimentação. (Ibid., p. 221)

Aqui residem duas questões relativas ao PFZ, devidamente imbricadas e que tanto preocupam os analistas: (1) o quanto o andamento do PFZ fez com que ele se tornasse tão-somente uma ação emergencial, voltado ao combate à fome, e perdesse a perspectiva estrutural de uma efetiva política de SAN; (2) a opção por políticas públicas focalizadas e assistencialistas, estreitamente vinculadas a um modelo de Estado dissociado daquele para o qual o PFZ apontava em seus primórdios.

⁴ - A questão não é alheia a polêmicas, pois MALUF (2007, p. 91) mais do que criticar a passagem do PFZ do MESA para o MDS, pondera que o problema está na própria opção de gerir o Programa em um único órgão, pois os documentos e movimentos que precederam ao Fome Zero tinham a perspectiva de constituir um órgão supraministerial de articulação de ações intersetoriais de SAN.

Veja-se, primeiro, este segundo aspecto. MALUF (2007, p. 138), lembra que *“a focalização dos programas públicos pode ser conveniente e atuar como elemento de discriminação positiva numa ótica de priorização, sem que essa orientação resulte no descompromisso com direitos universais e na redução do âmbito da ação do Estado”*. No entanto, não deixa de evidenciar que esses dois programas

(...) integram o universo das iniciativas comumente qualificadas como assistenciais ou de natureza compensatória, destinadas aos que não conseguem suprir, por meios próprios e adequadamente, suas necessidades alimentares e nutricionais. Eles sempre foram objeto de muita resistência por carregarem a pecha de apenas amenizarem os efeitos das situações de injustiça social, característica que, ademais, dificultaria o enfrentamento dos fatores causadores da injustiça e a promoção da cidadania. É fato também que programas assistenciais constituem campo propício para práticas populistas e demagógicas, além de darem margem para o desvio de recursos e para a corrupção. (Idem, p. 137)

BELIK e DEL GROSSI (2003, p. 7) fazem uma discussão acerca, primeiro da forma como esse programa escolheu seus beneficiários num primeiro momento: a partir de um direito universal, focalizaram a sua ação naqueles locais onde existia a maior debilidade com relação à segurança alimentar e, além disso, mostram as mudanças estruturais que, segundo eles, estão sendo promovidas pelo PFZ para que a condição de vida das famílias beneficiárias, mude como um todo.

Assim, o primeiro debate, como já foi citado acima, diz respeito, a questão da universalização ou focalização de políticas públicas. A primeira pergunta que os autores se fazem é porque existem políticas públicas. Ora, a questão principal é atenuar e compensar distorções advindas do sistema capitalista que discrimina pessoas e distancia social e economicamente pobres e ricos. Pobres tendem a reproduzir um ciclo de pobreza: pouca escolaridade, má alimentação, instabilidade no emprego, desemprego e baixa renda. O objetivo principal de uma política pública é, portanto, o de diminuir as desigualdades entre esses dois grupos, tentando quebrar com o ciclo da pobreza, decorrentes do passado e historicamente, portanto, consolidados.

O Estado na aplicação dessas políticas se utiliza dos impostos arrecadados, para, então, assegurar que essas sejam postas em prática. O desafio é, portanto, acabar com as desigualdades e ao mesmo tempo, crescer e disputar o espaço no mercado. Além disso, argumentam os autores, o debate da universalização e focalização é por vezes, confuso, ainda mais se tratando de países de Terceiro

Mundo, pois, a população de renda mais alta, nem mesmo procura serviços públicos, já que, tende a usufruir de serviços privados, em sua maioria, de melhor qualidade, como saúde e educação.

Com relação à focalização, no entanto, deve-se levar em conta, duas variantes: que os recursos são restritos e portanto, ele deve estar focalizado naquele indivíduo que mais precisa, com a maior eficiência possível. É o reconhecimento de que as políticas são universais, mas que não há recursos para tudo e para todos. Nesse sentido, depare-se com outro problema: “quem receberá esses recursos?” É quando entra o debate do custo dessa operação, ou seja, transferir recursos de maneira aleatória custa muito para o governo.

Os mesmo autores (Idem, p. 8) lembram que

segundo Cohn (1995) o debate sobre universalização e focalização das políticas sociais, pautado pela escassez de recursos públicos, ‘perde conteúdo substantivo, desnudando a sua dimensão ideológica, uma vez que não é essa a questão central’ (Cohn, 1995:6). Para a autora, trata-se de distinguir entre as políticas sociais voltadas para o alívio da pobreza e aquelas que buscam a superação da pobreza. No primeiro caso, temos políticas imediatistas e assistencialistas voltadas para grupos mais vulneráveis e, no segundo caso, se busca um modelo de crescimento sustentável com equidade social. [...] Outro problema decorrente da focalização é o de que a pobreza tem várias faces, portanto uma família pobre pode ser considerada carente em termos de saúde mas ter um bom acesso à educação ou à alimentação. Essa é uma situação bastante corriqueira quando examinamos o caso dos pobres domiciliados no meio rural em comparação com aqueles provenientes das áreas urbanas metropolitanas. [...] Em resumo, é muito difícil fazer apenas uma escolha ou eleger apenas um público beneficiário. As políticas sociais têm por obrigação apresentar um tratamento múltiplo e, mais ainda, devem proporcionar – além de uma porta de entrada – uma oportunidade de saída também.

Na mesma linha argumentativa, TAKAGI e BELIK (2007, p. 198) criticam a proposta do Programa Bolsa Família de *“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 subnutridas, ou em situação de risco social, ou em situação de calamidades ou emergências.”*

A respeito dessa dicotomia, os autores (Idem, p. 191) lembram que a prevalência do combate à fome sobre uma política de SAN também se deve ao pouco conhecimento da população sobre esta distinção, visto que esta temática está

mais ligada às discussões dos movimentos sociais. Eles enfatizam que essa distinção 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. (Ibidem, p. 196)

Entretanto, os autores também admitem que há divergências conceituais importantes quando se trata de definir os melhores instrumentos para garantir a proteção social e o acesso à alimentação no país, pois “*não se tem claro o desenho da política de SAN*” (Ibid., p. 188) Dessa forma, os atores envolvidos no PFZ acabaram por concluir que ele não é um programa, mas uma estratégia que articula um conjunto de ações governamentais em todas as esferas da federação, cujo “resultado final tende a ser mais um somatório de ações do que a efetiva integração dos mesmos em um política de governo” (Ibid., p. 193)

De modo semelhante, MALUF (2007, p. 93), argumenta que

a definição conceitual do Fome Zero ainda está por se consolidar no interior do tripé formado pela erradicação da fome, enfrentamento da miséria e desigualdade social e promoção da SAN. As interfaces entre esses objetivos são evidentes, porém há que diferenciar os enfoques correspondentes para fins de adequar e coordenar os instrumentos de implementação e monitoramento das ações e políticas públicas. O Fome zero vem se redefinindo na direção de se tornar uma estratégia (mais que um único programa) inserida na promoção da SAN cujas ações principais estão dirigidas para os indivíduos e famílias com dificuldade de acesso aos alimentos, ie, maior vulnerabilidade à fome, deste modo, contribuindo também para enfrentar a pobreza extrema.

Como se percebe, então, a polêmica deriva muito das indefinições interpretativas que cercam o PFZ, e ainda mais a concepção de SAN. Por conseguinte, muito do que está sendo feito convive com polêmicas e disputas em torno dessas divergências, as quais condicionam os juízos mais menos engajados e mais ou menos críticos, assim como com ações que tateiam em um terreno ainda desconhecido e cercado de dúvidas.

Considerações Finais

Essa dissertação procurou analisar o Programa Fome Zero (PFZ), uma política pública federal que apresenta como principal objetivo acabar com a insegurança alimentar e nutricional que assola grande parcela da sociedade brasileira.

Nessa análise, realizou-se um estudo de caso no município de São Lourenço do Sul (RS), o qual teve sua história política marcada por uma série de acontecimentos protagonizados por uma gama de atores que, ao longo dos anos, construíram novas formas de participação social e política, por meio de instituições como: CAPA e duas cooperativas de agricultores familiares (COOPAR e CRESOL Boa Vista), que influenciaram para que o PT chegasse ao poder no município em 2005, depois de quase 60 anos de domínio de partidos à direita do espectro político, visto que esses atores, eram e são aqueles que também estão à frente desse partido.

Assim, ganhando a eleição em 2004, uma das primeiras medidas desse governo foi implantar o PFZ, política que além de ter forte apelo social, também havia sido implementada nacionalmente, a partir do estabelecimento do governo Lula.

Assim, o primeiro passo para a construção desse trabalho, foi o de situar o PFZ em um contexto histórico. Dessa forma, apresentou-se a conceituação de SAN e as variações que este sofreu, desde o caráter inicial de segurança de Estado até a atualidade, quando se apresenta como uma temática que abarca uma série de questões sociais, políticas e econômicas. Para isso, procurou-se também dimensionar o conceito de fome e especificamente tratou-se de mencionar o teórico

Josué de Castro, um dos primeiros a tratar dessa questão no país e levá-la para discussão em âmbito mundial.

Feito isso, o passo seguinte foi mostrar como esse debate ganhou terreno efetivamente nos anos 1990 no país, com a contribuição do sociólogo Herbert de Souza e a “Campanha Contra a Fome”; a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I CNSAN). Também se procurou mostrar como esse debate perde terreno nos governos de FHC e ressurgiu com maior ênfase antes mesmo da ascensão de Lula ao poder, por meio de atores ligados ao PT.

Assim, relatou-se a implantação do PFZ em 2003 (ano que Lula assume) e explicou-se a maneira com que ele havia sido formulado e as suas intenções, o envolvimento dos ministérios, o papel dos municípios e da sociedade civil, principalmente por intermédio de seus comitês locais. Além disso, relatou-se o papel do PAA (Programa de Aquisição Antecipada da Agricultura Familiar) e o discurso do PFZ em promover a agricultura familiar e impulsionar a economia local.

Relatou-se, ainda, a reformulação e o novo papel atribuído ao CONSEA e a realização de mais duas CNSAN, além da criação da LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) e o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

O passo seguinte foi o de caracterizar o processo de implantação do PFZ em São Lourenço do Sul, tendo sido construído a partir de entrevistas com os responsáveis pela implantação do PFZ, primeiro em Pelotas, e depois em São Lourenço do Sul, além de análise documental fornecida pela prefeitura e pelo CAPA. Foram relatados as implantações do PAA e o papel decisivo do CAPA nesse processo.

Depois de demonstrado como se deu esse processo em Pelotas partiu-se para o relato em São Lourenço do Sul, onde foi descrito todo o processo e os esforços desse governo de implantar esse programa no município, desde o contato com o governo federal (via MDS), como da articulação com uma série de instituições e atores sociais do município.

O terceiro capítulo buscou mostrar como esse programa se dá na prática, revelando a sua operacionalização e as dinâmicas que relacionam as duas instâncias governamentais: federal e municipal, com as organizações da sociedade civil: cooperativas, comunidades religiosas, fornecedores e consumidores. Assim,

procurou-se apresentar as ações da prefeitura, o papel exercido pelas cooperativas, em especial a COOPAR, as comunidades religiosas e o trabalho de escolha dos consumidores e de distribuição das sacolas, bem como, em alguns casos, de evangelização e o papel do comitê local de ser um espaço de discussão entre governo e sociedade civil.

No estágio seguinte, a intenção foi a de reunir as informações bibliográficas e o trabalho de campo já realizado com vistas a avaliar o PFZ, fazendo uma análise primeiro de quais são os objetivos desse programa. Observaram-se aqueles que o apontam como uma política pública sólida, cujo objetivo é mudar estruturalmente a vida dos mais vulneráveis à fome, sendo caracterizado como “emancipador”, assim como aqueles que indicam as falhas de concepção e de gestão do PFZ, apontam suas limitações, ambiguidades, quando não o tomam como simplesmente assistencialista e clientelista. A problemática do “atropelamento” do PFZ por parte do Programa Bolsa Família também figura em vários dos trabalhos analisados.

À luz dessas reflexões e, tendo em vista o que foi observado pelo trabalho de campo, pode-se tentar responder a algumas das questões relativas à gestão do PFZ em São Lourenço do Sul e aos resultados que esta política tem alcançado no município.

Primeiramente em relação ao que propunha o PFZ e o papel que o município teria nesse sentido. São Lourenço do Sul, por meio da prefeitura, conseguiu criar uma rede de atores e envolver a sociedade civil: criou o Comitê Fome Zero com membros, tanto da sociedade civil como do governo e colocou a presidência nas mãos de representantes de comunidades religiosas, dando a responsabilidade de gerir essa entidade. Também fez com que a responsabilidade de escolher o público-alvo fosse das comunidades religiosas, com aporte da Coordenadoria de Assistência Social, responsável pelo aval final da entrada dessas famílias no programa, graças ao trabalho da assistência social. Parece que, nesse sentido, é válida a ligação entre essas duas instâncias, com o compartilhamento de responsabilidades.

Com relação a tirar essas famílias da condição de vulnerabilidade, a proposta do governo de que fossem feitas uma série de ações que promovessem a mudança de realidade, foi de certa maneira obedecida: a Prefeitura teve a iniciativa de promover uma série de oficinas profissionalizantes, que poderiam ou não, promover a conquista por parte desse público de um emprego e da saída dessa condição. Além disso, as ações com relação à saúde, através das palestras, nas quais são

apresentadas dicas de como utilizar os alimentos e melhor aproveitá-los e de noções de higiene, são válidos e se somam qualitativamente ao fato de apenas distribuir alimentos.

Outra questão importante é com relação à promoção da agricultura familiar. Nesse sentido, apontam-se duas visões polares. A primeira diz respeito aos benefícios reais que esse traz para os agricultores familiares do município, associados à COOPAR e que têm no PAA a garantia de venda de seus produtos, bem como de um preço acima do mercado. Essa iniciativa, com certeza, auxilia essas famílias e dá tranqüilidade para continuar nessa atividade, valorizando essas pessoas.

Mesmo assim, existem algumas questões “obscuras”. A primeira diz respeito à escolha do público, que fica a cargo da própria cooperativa e que não tem nenhum critério pré-estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a não ser, estar escrito no PRONAF. Dessa forma, é possível que os escolhidos sejam aqueles que são os mais engajados politicamente ou em outras palavras, aqueles que têm relação de amizade com os membros da COOPAR ou no limite, são reconhecidos, como eleitores ou apoiadores do partido do governo.

Outra questão, diz respeito à assistência técnica. Como citou várias vezes o autor GRAZIANO DA SILVA (2003, 2004b), a PAA e o PFZ deveriam estar preocupados em promover a agricultura familiar, onde se incluiria a compra de produtos, mas também a garantia da assistência técnica. Ora, sabe-se que em São Lourenço do Sul, isso apenas acontece porque a COOPAR tem o aporte do CAPA e, portanto, se não houvesse essa instituição, e a mobilização da própria cooperativa, não haveria assistência nenhuma.

Outra questão que parece nebulosa é em relação a como algumas comunidades religiosas tratam da entrega das sacolas. Na maioria delas, é obrigatório que os beneficiários assistam uma celebração religiosa. Na medida em que o programa, não pretende “escravizar a cidadania” das pessoas, como citou o vice-prefeito, Daniel Raupp, parece pouco democrático que as pessoas, que tem suas crenças ou não tenham crença nenhuma, sejam obrigadas a ouvir a pregação de um representante de uma religião que, poderá não ser a sua.

Outra questão que parece a mais importante de todas é como essa política pode ser utilizada pela Prefeitura na consolidação de seu governo. Como já foi mencionado anteriormente, após uma longa jornada de trabalho com organizações

sociais, formando sua base política e na disputa de dois pleitos, sem sucesso, o PT, em 2004, conseguiu chegar à frente da Prefeitura. Assim, o desafio era consolidar esse governo e, assim, construir bases sólidas para as próximas eleições que viriam.

Nesse sentido, o PFZ se tornou um aliado importante para a conquista desse objetivo. Primeiro, porque esse programa trata de “fome”, um assunto delicado e que sempre causará comoção social. Segundo porque esse programa vinha de um governo federal, também do PT. Ou seja, instalá-lo em São Lourenço do Sul, além de benéfico por seus objetivos, seria um programa subsidiado por um governo do mesmo partido, promovendo, portanto, a ambos. O envolvimento das questões partidárias e o peso que elas têm pode ser verificado pelo que ocorreu em Pelotas, quando a chegada de um governo não-vinculado ao PT implicou o afastamento do PFZ daquele município.

Por fim, a questão da participação social, sendo benéfica, como julgado anteriormente, também é uma forma de cooptar uma série de atores, de todos os setores da sociedade civil, sendo, no limite, apoiadores desse governo – e expõe tais contradições com a perspectiva emancipadora. O caso da escolha dos conselheiros tutelares dá o teor dessa questão. Ao mesmo tempo, que a participação social seria importante, ele deu um caráter autoritário, pois a gestão do PFZ procurou obrigar os beneficiários a participarem, sendo que uma das concorrentes era representante do governo. Essa prática isolada mostra que existe um esforço para relacionar os mesmos atores e assim, construir vantagens para esse governo.

Referências

I. Livros, artigos, dissertações, teses

ABRAMOVAY, Ricardo. *O que é fome?* São Paulo: Brasiliense, 1980.

_____. A Atualidade do método de Josué de Castro e a situação alimentar mundial. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. v.3-4, jul.-dez. 1996.

ADAS, Melhem. *A fome: crise ou escândalo?*. 28ed. São Paulo: Moderna, 1988.

AITA, Carmen / AXT, Gunter. *Parlamentares gaúchos das Cortes aos nossos dias (1821-1996)*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1996.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer / SOUZA, Luciana Rosa de. A Busca pela estabilidade econômica e os seus efeitos sobre o projeto Fome Zero no Brasil In: ORTEGA, Antonio César / ALMEIDA FILHO, Niemeyer (Org.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

ANANIAS, Patrus. *Entrevista, 2006*. In: RECID (Rede de Educação Cristã). Disponível em: <http://www.recid.org.br/>. Consulta em: jul. 2008.

ANDRADE, Manuel Correia de. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. *Estudos Avançados*. São Paulo, v.11 (29), jan.-abr. 1997.

ARNS, Zilda. Superação das desigualdades sociais. *Folha de São Paulo*. 31 dez 2004. 2004a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3112200409.htm>. Consulta em: mar. 2009.

- _____. Fôlego para o Fome Zero. *Folha de São Paulo*. 17 de março de 2004. 2004b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1703200409.htm>. Consulta em: mar. 2009.
- BECKER, Klaus (Org.). *Enciclopédia Rio-Grandense*. Porto Alegre: Sulina, v.5, 1958.
- BELIK, Walter. *Segurança Alimentar: a contribuição das universidades*. São Paulo: Ethos, 2003.
- _____. *A Medida da pobreza*. São Paulo: Unicamp, 2003a. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo290.htm>. Consulta em: dez 2007.
- BELIK, Walter et al. Políticas de Combate à Fome no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.15 (4), out.-dez. 2001.
- BELIK, Walter / DEL GROSSI, Mauro. *O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil*. Anais do XLI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Juiz de Fora, 2003.
- BRASIL. *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional*. Texto da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/losan.htm>. Consulta em: set. 2008.
- BRASIL. CONSEA. Cartilha da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional. Conceitos. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Eventos/IIIConferencia/Cartilha_CONSEA.pdf. Consulta em: 26 jul. 2008.
- BRASIL. CONSEA. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília, 1994.
- BRASIL. CONSEA. *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar*. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/Consea/static/documentos/Outros/LivroConsea_DocumentoReferencia.pdf. Consulta em: 14 jul. 2008.
- BRASIL. CONSEA. *Declaração final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, 2007. Disponível em: http://www.11conferenciadh.com.br/arquivos/deliberacoes/3conf_nac_seg_alimentar.pdf. Consulta em: jul. 2008.
- BRASIL. EM QUESTÃO. Governo amplia Bolsa Família para mais 500 mil famílias. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/questao/EQ808a/. Consulta em: 18 maio 2009.

CASTRO, Claudia de Moura / COIMBRA, Marcos. *O problema alimentar no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1985.

CHONCHOL, Jacques. *O Desafio alimentar: a fome no mundo*. São Paulo: Marco Zero, 1987.

_____. A Soberania alimentar. *Estudos Avançados*. São Paulo, v.19 (55), set.-dez. 2005.

COARACY, Vivaldo. *A Colônia de São Lourenço e seu fundador Jacob Rheingantz*. São Paulo: Saraiva, 1957.

DEL PORTO, Erick Brigante. *A Trajetória do Programa Comunidade Solidária 1995-2000*. Dissertação, 2006 (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Campinas. Universidade Estadual de Campinas.

_____. Fome Zero e controle social: a experiência dos Comitês Gestores do Programa Cartão Alimentação. *Res Publica*. 2006a. Disponível em: http://www.anesp.org.br/userfiles/file/respublica/respublica_5.pdf#page=117. Consulta em: 12 jan. 2008.

FIGUEIREDO, Marcus. *A Decisão do voto: democracia e racionalidade*. São Paulo: Sumaré/ANPOCS, 1991.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Morrer de fome é raro no país, diz especialista*. 4 mar 2003. Disponível em: <http://www.folha.uol.com.br/folha/Brasil/ult96u46645.shtml>. Consulta em: 22 abr. 2009.

_____. *CNBB critica governo por salário mínimo e inativos*. 28 maio 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2805200418.htm>. Consulta em: 23 mar. 2009.

_____. *Dom Mauro Moreli renuncia e diz que vai perturbar*. 31 mar 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3103200516.htm>. Consulta em: 18 mar. 2009.

FOME ZERO. *Lei de Segurança Alimentar será sancionada na sexta-feira (15/09)*. 14 set. 2006 Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/noticias/lei-de-seguranca-alimentar-sera-sancionada-na-sexta-feira-15-09>. Consulta em: 26 set. 2008.

FORSYTHE, Stephen. *Microbiologia da segurança alimentar*. Porto Alegre: Artmed, 2005.

- FREITAG, Aline. *O Programa “Fome Zero” na Região das Missões: a política social de combate à pobreza pela redistribuição de renda*. Dissertação, 2007 (Mestrado em Ciências Sociais). São Leopoldo. Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
- FREI BETTO. *Cartilha do Fome Zero*. Brasília, 2003.
- _____. A Fome como questão política In: Idem (Org.). *Fome Zero. Textos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- FRÓES et al. *Estudo de caso da Rede de Cooperação Solidária*. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2007.
- _____. *Alimentando a Cidadania. A força da sociedade civil junto a políticas públicas. Relato sobre a Rede de Cooperação e Comercialização Solidária*. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2008.
- GALEAZZI, Maria Antonia (Org.). *Segurança alimentar e cidadania*. São Paulo: Mercado das Letras, 1996.
- GEORGE, Susan. *O Mercado da Fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- GOHN, Maria da Glória. “Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida” – ou quando a fome se transforma em questão nacional In: GAIGER, Luiz Ignácio (Org.). *Formas de combate e de resistência à pobreza*. São Leopoldo: Unisinos, 1996.
- GOMES JÚNIOR, Newton Narciso. Pobreza, desnutrição e segurança alimentar: tentando um novo diálogo a partir do conceito de necessidades humanas básicas. *Revista Ser Social*. Brasília, v.18, 2006.
- GRAZIANO DA SILVA, José. A concepção, as prioridades e estratégia de execução do Programa Fome Zero. *Seminário Especial Fome e Pobreza*. Rio de Janeiro: INAE, 2003.
- _____. A Concepção, as prioridades e estratégia de execução do Programa Fome Zero In: VELLOSO, João Paulo dos / ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Org.). *A Nova Geografia da Fome e da Pobreza*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2004a.
- _____. A Agricultura contra a fome In: FREI BETTO (Org.). *Fome Zero. Textos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004b.
- GRAZIANO DA SILVA, José / TAKAGI, Maya. Fome Zero: política pública e cidadania In: ROCHA, Marlene (Org.). *Segurança alimentar*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

- HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, v.38 (4), 2006.
- HECK, Selvino. Comitês Gestores. Democratização do Estado, da sociedade e do poder local In: ROCHA, Marlene (Org.). *Segurança alimentar*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- HIRAI, Wanda Griep / ANJOS, Flavio Sacco dos. Estado e Segurança Alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista Textos e Contextos*. Porto Alegre, v.6 (2), jul.-dez. 2007.
- HIRAI, Wanda Griep. *Agricultura familiar e segurança alimentar: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do RS*. Dissertação, 2008 (Mestrado em Sistema de Produção Familiar). Pelotas. Universidade Federal de Pelotas.
- JESUS, Clésio Marcelino de. *Desenvolvimento Territorial no Brasil: A Experiência dos CONSADS*. Dissertação, 2006. (Mestrado em Economia). Uberlândia. Universidade Federal de Uberlândia.
- JUCENE, Clever. *Manual de segurança alimentar*. São Paulo: Rubio, 2008.
- LEITE, Juliana Pires de Arruda. *Políticas municipais de Segurança Alimentar: o caso do município de Campinas*. Dissertação, 2005 (Mestrado em Engenharia Agrícola). Campinas. Universidade Estadual de Campinas.
- LYRA, Flávio. Reflexões sobre o lugar das ações dos movimentos sociais para concretização dos objetivos da mobilização do Programa Fome Zero In: FREI BETTO (Org.). *Fome Zero. Textos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- MALUF, Renato. *Consumo de Alimentos no Brasil: traços gerais e ações públicas locais de segurança alimentar*. Rio de Janeiro: Instituto Polis, 2000.
- _____. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MALUF, Renato et al. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. *Revista Cadernos de Debate*. Campinas, v.4, 1996.
- MELO, Fernando Homem de. *O problema alimentar no Brasil: a importância dos desequilíbrios tecnológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- MELO, Licemar Vieira. *Ação da Cidadania e Programa Fome Zero: o combate a fome no Brasil a partir da articulação Estado/Sociedade*. Dissertação, 2004 (Mestrado em Ciências Sociais). São Leopoldo. Unisinos.

- MENDONÇA, Daniel de. *Com a palavra a direita: o programa fome zero nos pronunciamentos dos deputados conservadores* In: Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS: Democracia em Debate. Porto Alegre. Porto Alegre: Nova Prova, 2008. Disponível em: http://www6.ufrgs.br/cienciapolitica/democraciaemdebate/resumos/GT_partidos_eleicoes/daniel_mendonca.pdf. Consulta em: 14 abr. 2009.
- MENEZES, Chico. *DMA 2007: Entrevista - Chico Menezes, presidente do CONSEA*. 11 out. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/consea/exec/noticias_antigas.cfm?cod=16921ano=2007. Consulta em: dez 2008.
- MINAYA, Maria Cecília de Souza (Org). *Raízes da fome*. 3ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *Estudos Avançados*. São Paulo, v.17 (48), maio-ago. 2003.
- NABUCO, Maria Regina / SOUKI, Léa. Mais aquém do Programa Fome Zero. In: FREI BETTO (Org.). *Fome Zero. Textos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. *100 anos de Josué de Castro*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Consea/static/noticias/080818_RenatoCarvalheira.html. Consulta em: 02 dez. 2008.
- NERI, Marcelo. O Programa Fome Zero e a política social In: ROCHA, Marlene (Org.). *Segurança alimentar*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- PAES-SOUSA, Rômulo et al. Pobreza e desnutrição: uma análise do Programa Fome Zero sob uma perspectiva epidemiológica. *Saúde soc.* v.12 (1). São Paulo, jan.-jun. 2003.
- PINTO, Luís Carlos Guedes. O Programa de Compra de Alimentos da Agricultura Familiar In: ROCHA, Marlene (Org.). *Segurança alimentar*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- PREFEITURA DE SÃO LOURENÇO DO SUL. Decreto nº 2.762 de 24 de abril de 2006. Dispõe da criação do Comitê Fome Zero.
- PONTES, Reinaldo Nobre. A evolução do combate à pobreza no Brasil e Papel do Fome Zero. Palestra. Belém, v.4 (1), set. 2003. Disponível em: <http://www.nead.unama.br/bibliotecavirtual/revistas%5Cadcontar%5Cpdf%5Crtilhasv4a1palestra.pdf>. Consulta em: 12 abr. 2009.

- ROCHA, Sônia / ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Geografia da pobreza extrema e vulnerabilidade à fome In: VELLOSO, João Paulo dos / ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Org.). *A Nova Geografia da Fome e da Pobreza*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2004.
- RODRIGUES, Raquel Fernandes de Araújo. *Programa Fome Zero: continuidades e mudanças no espaço rural sergipano*. Dissertação, 2006 (Mestrado em Agrossistemas). Aracaju. Universidade Federal de Sergipe.
- SACCO DOS ANJOS, Flávio / CALDAS, Nádia Velleda. A experiência recente dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local no Sul do Brasil: desafios e possibilidades. *Sociedade em Debate*. Pelotas, v.12 (1), 2006.
- _____. O Difícil caminho no combate à fome e à insegurança alimentar: Estudo de caso sobre os CONSADs no Brasil meridional. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*. v.1, 2007a.
- _____. Construindo a segurança alimentar? A experiência recente dos CONSADs no Brasil meridional. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.45, 2007b.
- SALAMONI, Giancarla. *Valores culturais da família de origem pomerana no RS: São Lourenço do Sul e Pelotas*. Pelotas: UFPel, 1995.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SHERER-WARREN, Ilse. A Ação cidadã no combate no combate à fome. In: GAIGER, Luiz Ignácio (Org). *Formas de combate e de resistência à pobreza*. São Leopoldo: Unisinos, 1996.
- SOUZA, Luciana Rosa de. *Uma Análise preliminar do Programa Fome Zero como uma política social de desenvolvimento*. Dissertação, 2006 (Mestrado em Economia). Uberlândia. Universidade Federal de Uberlândia.
- SOUZA, Luciana Rosa de / ALMEIDA FILHO, Niemeyer de. *Fome Zero: dilemas de concepção e implementação nos primeiros dois anos do governo Lula*. XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Ribeirão Preto, 2005. Disponível em: http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/mesa10_texto1.pdf. Acesso em: 23 abr. 2007.
- STEDILE, João Pedro. O Movimento social e as políticas públicas para o campo In: ROCHA, Marlene (Org.). *Segurança alimentar*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

- TAKAGI, Maya. *A Implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese, 2006. (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Campinas. Universidade Estadual de Campinas.
- TAGAKI, Maya et al. A Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil a partir do programa Fome Zero In: ORTEGA, Antonio César / ALMEIDA FILHO, Niemeyer (Org.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.
- TAKAGI, Maya / BELIK, Walter. A Implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais In: ORTEGA, Antonio César / ALMEIDA FILHO, Niemeyer (Org.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.
- VALENTE, Flávio. Entrevista, 2007. Disponível em: <http://www.coepbrasil.org.br/Portal/Publico/apresentarConteudo.aspx?CODIGO=C20081010154747640>. Consulta em: dez. 2007.
- WAGNER, Laíne Jeske. *A COOPAR e a CRESOL e o Voto de seus Associados nas Eleições para Prefeito de 2004 em São Lourenço do Sul*. Monografia, 2007. (Especialização em Política). Pelotas. Universidade Federal de Pelotas.
- _____. *Comportamento Eleitoral da Zona Rural de São Lourenço do Sul nas Eleições para prefeito de 1996, 2000 e 2004*. Monografia, 2005 (Graduação em Ciências Sociais). Pelotas. Universidade Federal de Pelotas.
- WIESER, Rozaura. *Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa Fome Zero*. Dissertação, 2004. (Mestrado em Economia). Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- YASBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. *Saúde soc.* v.12 (1). São Paulo, jan.-jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/07.pdf>. Consulta em: 26 mar. 2007.
- _____. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*. [online]. v.18 (2), abr.-jun. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200011&script=sci_arttext. Consulta em: 28 mar. 2007.

II. Sites institucionais consultados

- BOLSA FAMÍLIA. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e.
- CAPA. Disponível em: <http://www.capa.org.br>.
- CEASA. Disponível em: <http://www.ceasa.rs.gov.br/>.
- CONAB. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb>.
- IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LOURENÇO DO SUL. Disponível em: <http://www.saolourencodosul.rs.gov.br/>.
- PROGRAMA FOME ZERO. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/>.
- PASTORAL DA CRIANÇA. Disponível em: <http://www.pastoraldacrianca.com.br>.
- TRE-RS. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. *Eleições 2006. Resultado.* Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/eleicoes/2006/divulgacao/1turno/index.php?opcao=estado>.
- UNAIC. União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu. Disponível em: <http://unaic.blogspot.com/>; <http://www.vidaagranel.com.br/unaic.php>.

III. Entrevistas

Amilton Strelow. Setembro de 2007.

Arilson Cardoso. Outubro de 2008.

Eivonir Centeno. Dezembro de 2008.

Barbara Borck. Maio de 2008 e Dezembro de 2008.

Clodoaldo Vargas. Janeiro de 2009.

Elpidio Peleggero. Dezembro de 2008.

Emma Iuppen. Dezembro de 2008.

Ernesto Martinez. Maio de 2008.

Evony Hax. Dezembro de 2008.

Helia Mulenberg. Dezembro de 2008.

Ivo Scheunemann. Novembro de 2008.

José Daniel Raupp Martins. Novembro de 2008.

José Sidney Nunes de Almeida. Novembro de 2008.

João Augusto Vieira. Dezembro de 2008.

Leonardo Alonso. Outubro de 2008.

Loni Raphael. Dezembro de 2008.

Cléia Weber. Dezembro de 2008.

Orthelio Fonseca da Silva. Dezembro de 2008.

Pablo Machin. Setembro de 2007.

IV. Documentos consultados

CONAB - RS. Ofício sobre a suspensão de entregas de sacolas do Programa Fome Zero no período eleitoral de 20 de setembro a 5 de outubro (1º turno) e 11 a 26 de novembro (2º turno). Porto Alegre, Setembro de 2008.

COOPAR. Proposta de Participação para o PAA. São Lourenço do Sul, 2003.

PREFEITURA DE SÃO LOURENÇO DO SUL. Decreto nº 2.762 de 24 de abril de 2006. Dispõe da criação do Comitê Fome Zero.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LOURENÇO DO SUL. Folheto: "Oficinão: Promovendo a Cidadania". São Lourenço do Sul, 2006.