

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME NA AMÉRICA LATINA: evidências a partir de países selecionados<sup>1</sup>**

LAURO MATTEI<sup>2</sup>

**Resumo:** o artigo faz uma análise das experiências de políticas públicas de combate à fome no Brasil, Colômbia e Venezuela. Após contextualizar o tema, é feito um breve debate sobre a fome e a problemática da disponibilidade e distribuição de alimentos nos respectivos países. Posteriormente, descrevem-se as políticas adotadas em cada um dos países selecionados, discutindo-se os principais resultados. Como principais conclusões o estudo aponta avanços em algumas áreas, como é o caso da redução da mortalidade infantil e da elevação do nível de escolaridade, bem como limitações específicas na área de segurança alimentar, tendo em vista que a fome e a pobreza persistem fortemente em todos os casos analisados.

**Palavras-chave:** políticas públicas, fome, pobreza

### **PUBLIC POLICIES AGAINST HUNGER IN LATIN AMERICAN: evidences from selected countries**

**Abstract:** *The article makes an analysis of public policies experiences in Brazil, Colombia and Venezuela. In the beginning is made a brief context of hunger debate and then is reported the situation of food supply in both countries. Subsequently are described the main policies that were implemented in each country and discussed the results that were obtained. The conclusions point out that has been increased the education level and the child mortality was reduced. However, there are a lot of limitations in the policies of food security sphere, because the hunger and poverty are still very strong in each country studied.*

**Key words:** public policies, hunger, poverty

**JEL Classification:** I38

---

<sup>1</sup> Recebido em 28/08/2007. Liberado para publicação em 12/12/2007.

Versão ligeiramente modificada do trabalho apresentado no Primeiro Colóquio de Economia Política e Pensamento Crítico da SEPLA (Santiago do Chile, 2006).

<sup>2</sup> Professor da UFSC. E-mail:Mattei@cse.ufsc.br

## Introdução

Durante as últimas décadas do século XX a América Latina foi atingida por graves crises econômicas que causaram profundos efeitos sociais. Além dos baixos índices de crescimento econômico, da aceleração dos processos inflacionários e da crise fiscal e financeira dos Estados Nacionais, o continente Latino-Americano assistiu a uma deterioração do seu tecido social.

Por um lado, a crise das dívidas (externa e interna) afetou todos os países da região, restringindo o crescimento econômico (PIB) e as ações dos Estados. Com isso, se esgotaram as possibilidades de construção de um modelo de desenvolvimento capaz de melhorar as condições de vida da população, em geral, e das parcelas da população que já se encontravam em estado de pobreza e indigência, em particular.

Por outro, a saída proposta pelos organismos internacionais para a crise consumada no chamado “Consenso de Washington”, consistiu em abandonar as políticas de intervenção estatal das décadas anteriores, deixando ao sabor dos mecanismos de mercado a solução para os problemas sociais. Em grande medida, as políticas adotadas foram no sentido de desregular os mercados, privatizar empresas estatais, reduzir os gastos governamentais e liberar os mercados financeiros para que não ocorresse restrição à entrada de capitais.

Estritamente do ponto de vista econômico, nota-se que o dinamismo dos períodos anteriores se esgotou rapidamente, impactando negativamente sobre os agregados macroeconômicos, especialmente sobre o nível de renda per capita, que passou a apresentar uma trajetória de queda, e sobre o próprio mercado de trabalho, cujas taxas de desemprego se expandiram fortemente em praticamente todos os países. Estes fatos, somados ao histórico processo de concentração da renda, agravaram ainda mais as já precárias condições de vida em todo o Continente.

Já na esfera social ocorreu, nas últimas décadas, um forte crescimento dos índices de pobreza e de miséria em quase todos os países. Aliado a isso, tem-se, ainda, os efeitos perversos dos programas de estabilização econômica, os quais agravaram as condições do mercado de trabalho, ajudando a expandir, ainda mais, a exclusão social. As altas taxas de desemprego existentes em todos os países do Continente; o aumento da concentração da renda e da propriedade da terra; o enorme deslocamento da população formando as grandes metrópoles urbanas; aliados à redução dos gastos públicos, especialmente na área de segurança alimentar e nutricional, contribuíram para agravar as condições de vida população e potencializar o surgimento de conflitos sociais de proporções imprevistas.

O objetivo do estudo é analisar as características gerais das políticas e programas que visam combater a fome e a pobreza vigentes em 3 países da região, a saber: Brasil, Colômbia e Venezuela. A escolha desses três países se deve ao fato de

que em todos eles se observa a existência de ações, tanto dos governos como da sociedade civil, que visam combater à fome e à pobreza. Além disso, deve-se registrar que o tema da fome foi incorporado à agenda pública, principalmente na última década, com tamanha dimensão que hoje tal questão não pode mais ser relegada ao rol de temas não-prioritários, tanto pelos governos quanto pelos organismos não governamentais, sobretudo daqueles que têm suas ações prioritárias no campo humanitário.

Para tanto, o trabalho está organizado da forma como segue. Na primeira seção é feita uma breve discussão das distintas abordagens da fome e da pobreza, destacando-se os diversos métodos utilizados para quantificar o problema. A segunda seção discute as questões da disponibilidade e distribuição dos alimentos em cada um dos países considerados, recolocando o problema da fome no âmbito do acesso ao mercado de consumo básico. A terceira seção apresenta as principais características das políticas em curso, bem como alguns resultados preliminares do programa fome zero no Brasil; da política de segurança alimentar na Venezuela e do plano nacional de alimentação e nutrição da Colômbia. Na quarta seção são elaboradas as considerações finais do trabalho, destacando-se avanços e limites observados a partir dos países estudados.

## **1. As distintas dimensões da fome e da pobreza**

A fome e a pobreza, embora não sendo termos equivalentes, representam uma das faces mais perversas do modelo de desenvolvimento da maioria dos países da América Latina, porque colocam claramente aos olhos das demais sociedades o conjunto imenso de pessoas desprovidas de bens, excluídas socialmente e privadas de cidadania.

Atualmente existem diversos métodos para mensurar a dimensão do problema, visando realizar comparações em escala internacional. Dois deles, entretanto, têm sido usados por muitos países para definir suas políticas de combate à fome. O primeiro método é o da “linha da pobreza”, que soma o valor da cesta de alimentos mais as despesas não-alimentares (vestuário, moradia, saúde, educação), calculadas como proporção dos gastos alimentares. A partir daí faz-se uma atualização monetária dos valores e calcula-se a proporção de pessoas que ficam abaixo destas linhas de renda. O caso mais comum e conhecido é o do Banco Mundial que, em seu Relatório do Desenvolvimento Humano de 1990, estabeleceu o parâmetro de US\$ 1,00 por dia como “linha de pobreza”, por ser a linha encontrada nos países mais pobres do mundo.

Um segundo método bastante usado é o que leva em conta as necessidades calóricas dos indivíduos, sendo mais empregados pelos organismos da ONU. A Organização Mundial da Saúde (OMS), geralmente preocupada com a mensuração da desnutrição infantil, projeta o problema em termos de percentuais de pessoas desnutridas em cada país. Já a Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO) trabalha com cálculos de disponibilidade interna de alimentos de um determinado país, tendo como parâmetros a produção, o estoque de produtos alimentares e o saldo comercial da agricultura.

Independentes da escolha de um ou de outro método, o fato é que nos três países estudados os indicadores de fome e pobreza são extremamente elevados. No caso brasileiro, nota-se que há dois dimensionamentos oficiais do problema. Na década de 1990, sobretudo após a estabilização monetária de 1994, utilizou-se o método das necessidades calóricas diárias de uma pessoa que trabalha para dimensionar a quantidade de pessoas famintas e carentes existentes no país. Por este método, chegou-se a conclusão que aproximadamente 21% da população não detinha renda suficiente para atender as suas necessidades calóricas diárias. Isso correspondia, em 1993-1994, a 33 milhões de pessoas. Já o Programa Fome Zero (PFZ), adotando a metodologia do Banco Mundial, chegou à conclusão que existia no país, em 2002, 44 milhões de pessoas, o que correspondia a 27,8% da população total do país.

No caso da Venezuela, estudos mostram que, ao se utilizar o método das necessidades calóricas não satisfeitas, a proporção total dos domicílios pobres acaba sendo ligeiramente superior em 2004 (29,6%), em relação ao percentual de 1997 (28,2%), sendo que a proporção dos domicílios extremamente pobres passou de 9,7%, em 1997, para 12,2%, em 2004, mesmo que indicadores das áreas de saúde e de educação tenham melhorado. Para esse país, considera-se que as pessoas se encontram em estado de pobreza extrema quando a renda total do domicílio é inferior ao custo de uma cesta institucional de alimentos, composta por 53 produtos que garantam as proteínas e calorias necessárias a um determinado grupo familiar. Esse indicador passou de 9,7%, em 1997, para 12,2%, em 2004. De alguma forma, esse comportamento mostra a gravidade do problema da fome e da pobreza também na Venezuela.

Já no caso da Colômbia, pesquisas mostram que a pobreza alcançou, no início do século XXI, índices superiores aos das décadas passadas. Utilizando-se o método da “Linha da Pobreza”, chegou-se a conclusão que mais da metade da população colombiana é faminta, o que em termos absolutos representa 28 milhões de pessoas, de uma população total de 43 milhões de pessoas existente em 2003. Mesmo que 82% da população rural seja considerada pobre, em termos absolutos a pobreza se concentra mais nas áreas urbanas, tendo em vista a grande concentração

da população nas cidades. Assim, mesmo que o país tenha apresentado certas melhorias dos indicadores econômicos, isso não gerou os efeitos necessários para reverter as condições de fome e de pobreza existentes no país.

Em síntese, o fato comum observado nos três países considerados é que o percentual de pessoas que passam fome e vivem em estado de pobreza no contexto da população total aumentou consideravelmente ao longo da década de 1990, justamente quando os governos nacionais implementaram as reformas econômicas propostas pelos organismos multilaterais, as quais tinham como objetivos, além de estabilizar as economias, reduzir a fome e a miséria em toda a região.

## **2 – Disponibilidade e distribuição dos alimentos**

Depois de muito tempo insistindo que o problema da fome decorria da falta de produção de alimentos, diversos organismos internacionais refizeram suas análises e passaram a afirmar que a disponibilidade calórica existente atualmente é suficiente para alimentar todas as pessoas do planeta. De um modo geral, esse posicionamento obrigou os analistas a dar maior atenção às condições específicas de cada país, principalmente em termos da disponibilidade interna de alimentos e de suas formas de distribuição à população.

No caso do Brasil, há um consenso na literatura especializada quanto ao papel dessas duas esferas (produção e distribuição), uma vez que o problema da fome está mais atrelado ao comportamento da demanda do que ao comportamento da oferta de alimentos. Considera-se que a demanda é insuficiente e que essa insuficiência está ligada ao baixo poder aquisitivo dos salários, aos níveis elevados de desemprego e ao histórico processo de concentração de renda. Deste modo, as condições de acesso aos alimentos, cada vez mais restritas, levam grupos expressivos da população do país a serem excluídos do mercado consumidor normal.

Por outro lado, a disponibilidade agregada de alimentos (de origem vegetal e animal) é suprida quase que totalmente pelo sistema de produção agropecuário do país, o qual apresentou um crescimento extraordinário na última década, ao ultrapassar a marca de mais de 100 milhões de toneladas de grãos nos últimos cinco anos. Com isso, a disponibilidade *per capita* de alimentos cresceu muito mais que as taxas populacionais. Decorre daí a constatação de que o fluxo de alimentos no Brasil é bastante estável, não havendo riscos estruturais de desabastecimento. Isto coloca o problema da fome para além da esfera da oferta alimentar, significando que o problema da fome no Brasil ocorre em meio à abundância, tendo em vista que o país figura entre o grupo seletivo dos maiores exportadores de alimentos do mundo.

O estudo sobre a Venezuela, por sua vez, mostra que o país sente a falta de um sistema produtivo que mantenha a oferta nacional de alimentos estável,

considerando-se que a agricultura nacional reduziu drasticamente sua participação no PIB, passando de 32%, em 1920, para 5%, em 2000. Com isso, se constatou que o consumo de alimentos e bebidas sofreu uma redução, em 2001, de 14% em relação ao ano de 1981.

Procurando inverter essa lógica, o plano nacional de desenvolvimento do país para o período 2000-2007 definiu como objetivo prioritário a busca da auto-suficiência do país em relação à oferta de alimentos, centrando sua atenção na produção dos seguintes produtos considerados sensíveis: sorgo, milho, arroz, açúcar e leite. Paralelamente a isto, o plano especial para agricultura de 2004-2006 contempla novos produtos do reino vegetal (soja, feijão, mandioca, cana e algodão), além de outros produtos do reino animal. Tudo isso, com o objetivo de incrementar a produção do país, visando torná-lo menos dependente dos mercados internacionais de commodities agrícolas.

A Colômbia iniciou, a partir de 1990, um processo de abertura econômica visando construir um novo modelo de desenvolvimento em que o Estado é reestruturado e o setor privado passa a deter maior importância no contexto econômico e político. Nesta lógica, o tema da segurança alimentar e nutricional acabou recebendo pouca atenção, sendo tratado juntamente com outros temas no âmbito da política geral de saúde do país.

Com isso, diversas pesquisas registraram que a estabilidade alimentar no país é afetada por vários fatores, merecendo destaque o comportamento cíclico da produção, sobretudo na área de frutas, hortaliças, verduras e tubérculos em geral. Neste caso, observa-se que em determinadas épocas ocorre escassez desses produtos, dificultando o acesso à alimentação por parte das famílias mais pobres. Já em outros períodos ocorre o contrário, com ofertas excessivas que ocasionam quedas dos preços e perda de renda por parte dos pequenos produtores. Some-se a isso, a redução da área agrícola colhida do país em quase um milhão de hectares entre 1990-2002.

Mesmo assim, cálculos feitos em 2001 mostraram que havia uma disponibilidade interna de alimentos da ordem de 2.775 Kcal/dia, valor um pouco superior ao da média mundial. Isto indica que o problema da segurança alimentar na Colômbia, da mesma forma que no Brasil, não está relacionado à insuficiência ou falta de alimentos, mas sim à precária distribuição da demanda e do consumo dos mesmos, tanto em termos dos segmentos da população com em termos das regiões do país.

### **3 – Políticas de combate à fome em países selecionados**

#### *3.1 – Programa Fome Zero (PFZ) no Brasil*

O processo de afirmação da fome na agenda política brasileira sofreu grande impulso na última década do século XX. Durante a transição política de 1992-1993, a política nacional de segurança alimentar proposta pelo Partido dos Trabalhadores serviu de base para o plano de combate à fome do Governo Itamar Franco (1993-1994), o qual praticamente não saiu do papel. Já durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a prioridade política foi a estabilização econômica, o que acabou tirando o tema da fome como foco prioritário da agenda pública brasileira.

O debate sobre o tema só retornaria com força a partir do mês de Janeiro de 2003, com a posse de Lula como novo presidente da república. Em seu primeiro pronunciamento como presidente eleito, Lula colocou a fome como prioridade número um de seu governo. Esta opção pode ser resumida pela fala presidencial: “se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (Lula, 28/10/2002).

Esta prioridade de governo foi consumada através do “Programa Fome Zero”, cuja iniciativa já havia sido divulgada em outubro de 2001, por ocasião da comemoração do dia mundial da alimentação. Ao tomar posse, Lula deu ao programa o status de programa governamental prioritário, criando, inclusive, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) para implementá-lo e conduzi-lo.

O PFZ defende que a fome no Brasil no início do século XXI tem três dimensões fundamentais: a) insuficiência de demanda decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores; b) incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da população; c) fome daquela parcela da população pobre e excluída do mercado, composta por trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças, e outros grupos carentes que necessitam de um atendimento emergencial.

Com essa concepção, identificou-se como público beneficiário potencial 9,3 milhões de famílias, o que corresponde a 44 milhões de pessoas, por estarem vulneráveis à fome. Segundo o PFZ, essa população representava, em 2001, 22% das famílias e 28% da população total do país.

O objetivo geral do PFZ é promover a segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros, atacando as causas estruturais da pobreza. Para tanto, as ações estão organizadas em dois campos distintos: um coordenando as ações emergenciais e outro articulando as ações estruturais. As políticas emergenciais concretizam-se em

programas e ações públicas dirigidas a grupos populacionais específicos, com o objetivo de enfrentar carências alimentares e nutricionais, qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória.

## Principais programas e resultados preliminares

### Programas emergenciais

#### a) Cestas Básicas Emergenciais:

Esse programa se destina às populações famintas; populações afetadas por calamidades naturais e aos assentados da reforma agrária.

Avaliações preliminares revelam que o processo de distribuição de cestas básicas não sofreu mudanças em relação aos procedimentos que já vinham sendo adotados, repetindo-se, inclusive, erros do passado recente. Sobre o programa existem apenas informações genéricas relativas ao volume de cestas distribuídas, mas sem qualquer análise mais precisa do destino das mesmas, bem como dos efeitos dessa alimentação para as comunidades carentes.

Essa linha de ação, apesar de ter avançado no sentido de atender demandas de outras categorias (Quilombolas e Atingidos por Barragens), não conseguiu construir mecanismos estáveis de controle social capazes de inibir desvios que tradicionalmente ocorrem neste tipo de ação pública. Além disso, nota-se a existência de restrições à expansão da quantidade de produtos e à elevação do número de beneficiários.

#### b) Programas de transferência de renda

*Programa Bolsa Família:* este programa, criado ao final de 2003, unificou todas as ações de transferência de renda do governo federal às famílias carentes. Além desse objetivo geral, o programa pretende dar maior agilidade ao processo de liberação mensal dos recursos financeiros às famílias necessitadas, bem como reduzir os entraves burocráticos e facilitar o sistema de controle de recursos, visando dar maior transparência às ações governamentais. Os beneficiários são aquelas famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 100,00, que já estavam cadastradas nos seguintes programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.

Observa-se que o programa chegou rapidamente em quase todos os municípios do país, atingindo cerca de 98% das administrações municipais. Do ponto de vista das famílias, 60% daquelas consideradas famílias pobres receberam algum



tipo de benefício em 2004. Deste total 51% encontravam-se na região Nordeste e 26% na região Sudeste. O valor médio dos benefícios chegou a R\$ 70,00 em 2004, valor que é mais do dobro do que era recebido até o ano de 2002. Já no ano de 2005 o programa atingiu mais de 9 milhões de famílias cadastradas como pobres. Isso faz do programa Bolsa Família o carro chefe das políticas sociais e de transferência de renda do Governo Lula.

c) Programa Estruturais

*Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar:* esse programa foi criado no mês de julho de 2003 com o objetivo de adquirir produtos oriundos dos agricultores familiares, num montante de R\$ 2.500,00 por agricultor ao ano, como forma de incentivar o sistema de produção agropecuário familiar do país. Os produtos adquiridos (milho, arroz, feijão, trigo, mandioca) são destinados à formação de estoques estratégicos, bem como utilizados nos programas emergenciais.

Inicialmente tímido, aos poucos o programa ganhou dimensão e capilaridade nacional. Dados atuais revelam que até o final de 2005 haviam sido atendidas 37 mil famílias de agricultores familiares, envolvendo um montante de aproximadamente R\$ 81 milhões.

*Programa do leite:* esse programa procura incentivar a expansão da produção leiteira em todos os estados da região Nordeste, além da região norte do estado de Minas Gerais, visando estimular o consumo como forma de combater a desnutrição, principalmente da população carente. Esta é uma ação que está sendo implementada através de convênios entre o Ministério do Desenvolvimento Social e os governos estaduais. O ministério repassa os recursos, enquanto que os estados participantes ficam responsáveis pela escolha dos beneficiários (produtores e famílias), das usinas de beneficiamento do produto, pela logística de entrega e pelo pagamento dos produtores, além de fazer o acompanhamento nutricional das famílias beneficiadas.

As informações de desempenho relativas ao exercício de 2003 e de 2004 são incompletas, apenas registrando-se que ao final desse período já haviam sido firmados convênios com dez estados, envolvendo um montante de recursos de R\$ 60 milhões. Em função disso, o programa expandiu bastante sua presença em toda região Nordeste, destacando-se que na Paraíba e no Rio Grande do Norte praticamente todos os municípios estão participando do programa, enquanto que o oposto ocorre nos estados de Sergipe e Piauí.

*Programa cisternas:* a construção de cisternas é uma forma de captação da água das chuvas para aumentar o acesso aos recursos hídricos na região do Semi-

Árido brasileiro, que tradicionalmente é castigada pela seca, e destina-se às populações de baixa renda residentes em áreas rurais, consideradas as que mais sofrem com a regularidade das estiagens. A técnica de construção é relativamente simples, pois a água da chuva é conduzida até o tanque através de um tubo de PVC que é conectado a uma calha instalada ao redor dos telhados das casas. A capacidade de armazenamento é de 16 mil litros de água e o custo médio por unidade é de R\$ 1.400,00.

Dados oficiais mostram que entre 2003 e 2005 foram construídas 60 mil unidades, envolvendo aproximadamente R\$ 40 milhões. Além do ritmo das atividades em alguns estados freqüentemente afetados pela estiagem ser bastante lento, considerando-se a média de construção de 20 mil cisternas por ano, serão necessários aproximadamente 50 anos para atingir a meta de um milhão de cisternas definida pelos movimentos sociais da região.

d) Programa regionais e locais

*Restaurantes populares:* partindo do pressuposto de que grande parte da população que trabalha em áreas metropolitanas faz, pelo menos, uma refeição fora de casa, a proposta pretende atender aos segmentos de trabalhadores de baixa renda através do fornecimento de refeições a preço de custo, visando melhor a qualidade da alimentação fora de casa.

Dados preliminares relevam que até 2005 foram construídos 28 restaurantes em todo o país, envolvendo R\$ 18 milhões em 14 unidades da federação. Esses restaurantes servem cerca de 48 mil refeições por dia. Em termos da distribuição geográfica destes equipamentos, verifica-se que cerca de 46% deles estavam sediados na região Sudeste e outros 32% na região Nordeste.

*Bancos de alimentos:* esse programa pretende coletar e distribuir alimentos que seriam descartados pelos estabelecimentos comerciais. Estes produtos seriam destinados aos restaurantes de apoio aos carentes, albergues e casas de recepção das pessoas desamparadas.

Dados preliminares mostram que até 2005 foram instituídas 277 unidades que beneficiaram indiretamente 127 mil pessoas, envolvendo cerca de R\$ 2,3 milhões. Essa experiência é uma marca das administrações democráticas e populares que passaram a comandar a gestão do poder local em diversos municípios do país. No entanto, nota-se que este tipo de programa ainda é limitado geograficamente, encontrando-se mais enraizado na região centro-sul do país.

*Agricultura urbana:* a proposta prevê o estímulo à programas como hortas comunitárias, feiras do produtor e outros mecanismos, visando valorizar a produção

agroalimentar dos pequenos municípios. A meta é atingir todas as famílias contá-própria, agrícolas e pluriativas, que residem em áreas urbanas não-metropolitanas.

Até 2005 o programa beneficiou 34 mil pessoas, mobilizando aproximadamente R\$ 5,2 milhões. Apesar de estar presente em doze unidades da federação, é baixíssimo o número de municípios envolvidos neste tipo de atividade, exceto nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Esse número é pouco expressivo diante das enormes carências da população mais vulnerável, sobretudo naquelas localidades que tradicionalmente mais concentram pessoas pobres e famintas.

Em síntese, os dados e informações sobre o PFZ no Brasil permitem afirmar que se avançou pouco na direção da construção de “um projeto nacional de desenvolvimento sem fome”, uma vez que as ações implementadas até o momento se concentraram quase que exclusivamente em projetos que apenas ajudam – é verdade – a amenizar o problema da fome. Mas isto é bem diferente de opções políticas que poderiam levar a sociedade brasileira a se livrar definitivamente deste mal, conforme era textualmente a meta do governo atual.

É inegável que o Governo Lula tem demonstrado vontade política para atacar o problema da fome, mas somente vontade política e um punhado de ações desarticuladas de Estado não são suficientes para resolver o problema. Neste caso, nota-se que o cenário nacional continua praticamente inalterado em relação à trajetória anterior.

### *3.2 – Programas de segurança alimentar na Venezuela<sup>3</sup>*

Até a década de 1990 não existia nenhuma política específica de segurança alimentar na Venezuela. Entre 1990 e 1998 foi implementado o programa alimentar materno-infantil (PAMI), cujo objetivo central era distribuir leite em pó às mães com filhos maiores de seis meses de idade. A partir de 1996 esse programa foi ampliado, visando atender também as crianças das escolas do ensino fundamental. Além disso, foi criado o programa de alimentos estratégicos (PROAL), que vendia alimentos subsidiados às populações de baixa renda.

A partir de 1999, com a nova Constituição do país, o tema da segurança alimentar passou a ser tratado como objetivo prioritário do Estado. Para tanto, o Plano Nacional de Desenvolvimento (2001-2007) destacou como central a busca pela autosuficiência alimentar do país, com ênfase em uma lista de produtos como o milho, sorgo, arroz, açúcar e leite. Deste modo, a política de segurança alimentar tem seu foco centrado, primeiramente, na produção agrícola e na autonomia do abastecimento alimentar.

---

<sup>3</sup> - Com base em LLAMBI (2005).

Em função disso, o programa governamental atual procura: 1º) incentivar a oferta nacional de alimentos através de incentivos e de controle dos preços de venda ao público e de controle das importações alimentares; 2º) consolidar uma rede de cooperativas agrícolas com apoio público; 3º) distribuir alimentos a preços subsidiados diretamente à população vulnerável, visando compensar suas carências nutricionais.

Essa estratégia geral está ancorada em diversos programa e projetos específicos, destacando-se:

a) Programa piloto de agricultura urbana: esse programa, iniciado a partir de 2002, procura incentivar a produção alimentar em áreas urbanas marginalizadas através da construção de hortas e de galinheiros verticais. Dados oficiais mostram que nos primeiros anos já foram investidos cerca de 300 mil dólares com essas atividades;

b) projeto especial de segurança alimentar: esse projeto, cuja execução ocorre conjuntamente entre órgãos governamentais e FAO, visa diversificar a produção dos pequenos produtores com o intuito de melhorar o padrão alimentar da população rural e urbana. Para tanto, são desenvolvidas diversas atividades, destacando-se a transferência de tecnologias, a criação de fundos de apoio ao setor agropecuário, o manejo adequado dos recursos naturais, a utilização de técnicas de irrigação e drenagem e a criação de um sistema nacional de informação agrícola;

c) Programa dos mercados de alimentos: esse é um programa que visa a criação de uma rede paralela de produtos de primeiras necessidades, cujos preços dos alimentos são subsidiados pelo Governo. Assim, são comercializados produtos que têm preços regulados com desconto de 23%, sendo que os demais produtos com preços de mercado têm desconto de 40%.

Embora não se disponha de muitas informações para avaliar o cumprimento das metas de cada um dos diversos programas, alguns dados são relevantes. Assim, o programa dos mercados de alimentos teve um movimento diário de vendas, em 2004, de 4.100 toneladas, atingindo mais de 10 milhões de pessoas, o que equivale a 40% da população do país.

De alguma forma, as informações anteriores podem estar afetando positivamente a situação nutricional do país, uma vez que o percentual de pessoas subnutridas sofreu uma ligeira queda entre 1999 e 2002 (18% para 17%). No entanto, esse percentual está bem acima daquele verificado no início da década de 1990, quando apenas 11% das pessoas estavam em estado de subnutrição.

Do ponto de vista da disponibilidade calórica, observou-se um incremento de 2.150 kcal/pessoa/dia, em 1999, para 2.300 kcal/pessoa/dia, em 2004. Apesar desse avanço, o próprio Conselho Nacional de Alimentação (CNA) admite a existência de disparidades de consumo entre a população, uma vez que cerca de 30% da população

mais pobre consome ao redor de 1.781 kcal/pessoa/dia, o que fica muito abaixo do patamar recomendado pela OMS, que é de 2.760 kcal/pessoa/dia.

Finalmente, sobre a oferta de alimentos, as informações não são muito animadoras, uma vez que o CNA informou que, em 2004, a dependência externa continua elevada, tendo em vista que a produção alimentar doméstica não ultrapassou a 60% dos requerimentos calóricos. Para alguns analistas isso significa que o país continua comprando mais de 50% de seus produtos alimentares no mercado externo.

Em síntese, as informações anteriores revelam os limites da política de segurança alimentar em curso na Venezuela, especialmente daquelas ações destinadas ao combate à pobreza. Assim, utilizando-se dados derivados do método de necessidades insatisfeitas, verifica-se uma ligeira tendência de aumento dos domicílios pobres entre 1997 (28,2%) e 2004 (29,6%).

### *3.3 – O plano nacional de alimentação e nutrição na Colômbia<sup>4</sup>*

A pobreza na Colômbia atingiu níveis bastante elevados na última década do século XX, tendência que, de um modo geral, foi seguida pela maioria dos países da América Latina, apesar das políticas e das reformas que tinham como objetivo justamente o combate à pobreza. Informações gerais mostram que a metade da população colombiana é considerada pobre, o que significa aproximadamente 22 milhões de pessoas. Embora a percentagem da população pobre que vive em áreas rurais seja maior, é nas áreas urbanas que se localiza a maior parte da pobreza, tendo em vista a concentração da população nas cidades e regiões metropolitanas. Nestes locais, a pobreza cresceu 22% ao longo da década de 1990.

Mesmo que o país tenha apresentado certa recuperação econômica nos últimos anos, esta não foi suficiente para melhorar as condições sociais do país. Ao contrário, o que se observou foi que, não somente aumentou o número de pobres como estes pioraram ainda mais suas condições de vida.

Este cenário levou os últimos governos a implementar políticas voltadas à segurança alimentar e nutricional, muito embora esse tema já faça parte da agenda pública colombiana desde a década de 1950, destacando-se o programa integrado de nutrição aplicada nas áreas de saúde, educação e agricultura.

No entanto, deve-se registrar que nos anos de 1990 houve uma expansão das ações governamentais voltadas ao combate da pobreza, com diversas políticas sendo implementadas, especialmente nas administrações de Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2006). É neste contexto que o plano nacional de alimentação e nutrição transforma-se efetivamente em uma política pública.

---

<sup>4</sup> - Com base em CORREA (2005).

O objetivo geral do plano é contribuir para melhorar a situação alimentar e nutricional da população do país, especialmente das camadas mais pobres, integrando ações nas áreas de saúde, alimentação, agricultura, educação e meio ambiente. Para tanto, foram definidas oito linhas de ação: segurança alimentar; proteção ao consumidor via qualidade dos alimentos; prevenção contra deficiências nutricionais; prevenção contra doenças infecciosas; apoio ao aleitamento materno; promoção da saúde e de vida saudável; avaliação dos aspectos nutricionais e formação de recursos humanos.

Dentre os principais resultados das diversas políticas que compõem o plano nacional, destaca-se o atendimento a mais de 5 milhões de pessoas pobres; atendimento a 95% das crianças em idade de aleitamento materno, sendo que o tempo de duração do aleitamento passou de 0,6 meses (1990) para 1,7 meses (2000); obtenção de status de país livre de deficiências de micronutrientes; e redução da desnutrição infantil. Neste último caso previa-se reduzir a desnutrição crônica em crianças de até 5 anos para 12% no ano de 2000. Todavia, informações oficiais mostram que esse percentual não foi atingido, uma vez que 13,5% das crianças com até 5 anos estão em estado crônico de desnutrição.

As principais conclusões relativas às políticas públicas na área de segurança alimentar do país reforçam a idéia de que, atualmente, esses programas dependem bem mais de recursos externos comparativamente às décadas anteriores. Em parte, isso se deve ao fato de que, com a aplicação do modelo neoliberal, a Colômbia perdeu a oportunidade de promover sua autosuficiência alimentar e reduzir efetivamente a fome e a pobreza.

Mesmo que alguns indicadores tenham apresentado melhorias na última década, como é o caso da ampliação da expectativa de vida, da redução do analfabetismo e da ampliação dos níveis de escolaridade, ainda persistem graves problemas no campo alimentar e nutricional. Grande parte deles deriva das limitadas condições de acesso aos alimentos, especialmente por parte das camadas mais vulneráveis da população.

Por outro lado, os programas também perdem eficácia porque não se tem uma institucionalidade claramente definida, bem como não há continuidade em muitas ações planejadas. Além disso, a cobertura da maior parte das ações é bastante limitada e os mecanismos de acesso aos benefícios nem sempre são conhecidos. Também se ressalta que, devido à corrupção política, os custos de funcionamento de várias linhas de ação cresceram demasiadamente. Finalmente, o sistema de avaliação do conjunto do programa é deficiente, ao não conter uma série de informações reais sobre os resultados das ações implementadas.

## **Considerações finais sobre as políticas de combate à fome**

Após as turbulências da década de 1980, conhecida na América Latina como a “década perdida”, os anos de 1990 aportaram à região um conjunto de mudanças de ordem política e econômica destinadas à promoção da justiça social no Continente. No entanto, grande parte dessas políticas procurou atacar o problema da pobreza pela ótica liberal que prevaleceu no cenário mundial, o que induziu à implementação de políticas de caráter meramente compensatório.

Daí em diante os temas da fome e da pobreza foram sendo incorporados à agenda pública em praticamente todas as nações Latino-Americanas e, mais especificamente, nos três países estudados. Neles se observou a adoção de um conjunto de ações públicas e privadas, cujos resultados podem ser considerados efetivos em alguns aspectos e bastante limitados, em outros.

Desta forma, registram-se os avanços obtidos pelos três países em diversos indicadores sociais, sobretudo na área de saúde, como são os casos da redução da mortalidade infantil, ampliação do atendimento à população através do sistema público de saúde e elevação da expectativa de vida; e na área de educação, como são os casos da elevação dos índices de escolaridade e da redução das taxas de analfabetismo, aspectos estes que contribuem, de forma indireta, para a redução da pobreza, pois ajudam a melhorar os níveis de empregabilidade e de renda das famílias pobres.

No entanto, as políticas específicas adotadas na área de segurança alimentar e nutricional pelos países selecionadas se revelaram limitadas, mesmo que o gasto público na esfera social tenha aumentado nos três países. No caso específico do Brasil, informações do Governo Federal revelam que os gastos públicos com a rede de proteção social cresceram de 1,75% do PIB, em 1995, para 2,46%, em 2003. Já na Colômbia o gasto social total passou de 8,2% do PIB, em 1990, para 14,5%, em 2001. Porém, independentemente desse crescimento, o que se observou foi a continuidade dos níveis de pobreza em todos os casos selecionados, como também nos demais países do Continente, revelando que as ações compensatórias previstas pelas medidas de ajustes estruturais ditadas pelos organismos multilaterais têm tido pouca eficácia no sentido de combater a pobreza Latino-Americana.

Na agenda de reformas estruturais desses organismos multilaterais também é reservado as política sociais, além do caráter compensatório, a necessidade de ações focalizadas para se combater à pobreza. No entanto, como mostra o estudo da Colômbia, orientações de políticas e programas nesta direção têm contribuído para elevar a exclusão da população rural, tendo em vista a forma equivocada de se mensurar essa população no âmbito do conjunto da população necessitada. Neste aspecto, merece ser destacada a opção das políticas públicas adotadas pela Venezuela

a partir da Constituição de 1999, as quais se fundamentam numa estratégia de massificação das políticas sociais como forma de superar as barreiras do assistencialismo. Para tanto, os princípios da universalidade e da equidade balizam a maioria dos programas sociais daquele país. Pode-se dizer que este caminho também estava programado para ser seguido pelo Brasil, através do Programa Fome Zero, cuja intenção original era combinar ações emergenciais, portanto focalizadas, com ações estruturais em âmbito nacional.

Entretanto, deve-se registrar que as políticas de combate à fome e à pobreza não podem estar dissociadas de um projeto que busque a construção de uma rede de proteção social através da universalização das políticas distributivas, como forma de promover um desenvolvimento mais igualitário, caminho que foi seguido pela maioria dos países hoje considerados “desenvolvidos”. Do contrário, essas ações acabam assumindo um papel meramente paliativo, como foi registrado pelos estudos, ao não procurar atacar as causas estruturais de longo prazo. Não se pretende defender aqui que as políticas e programas alimentares compensatórios não sejam importantes, mas apenas alertar para seus limites e insuficiências, no sentido de combater estruturalmente a fome e a pobreza.

Este aspecto guarda relação direta com estudos recentes sobre a eficácia dos programas de distribuição de alimentos implementados no Brasil na década de 1990. Além de problemas relativos aos requerimentos calóricos necessários às famílias em situação de risco alimentar e aos custos econômicos, as ações não conseguiram vencer a dimensão assistencial e emergencial. Daí a razão de Lavinias (2004:244) afirmar que “dar renda em vez de alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes, de se renovarem as políticas sociais de caráter compensatório, para que passem a agir eficientemente não só no combate de curto prazo à pobreza, mas também no combate à desigualdade, causa maior da miséria no Brasil”.

Para tanto, a autora propõe que os programas de distribuição de renda deveriam constituir o eixo central do sistema de proteção social, em sua dimensão compensatória. Mas paralelamente a isso, deveriam ser assegurados grandes investimentos sociais e políticas públicas universais que buscassem equalizar as condições de bem-estar da população. Diante dos problemas sucitados pelos estudos, entendemos que essas proposições poderiam ser expandidas para os demais países e, muito provavelmente, para todas as nações do Continente Latino-Americano.

Desta maneira, os três casos estudados permitem concluir que, apesar dos avanços verificados em cada país específico, ainda existem muitas barreiras a serem ultrapassadas na luta contra a pobreza na América Latina. Dentre elas, destacam-se o maior acesso das populações pobres aos bens e serviços públicos; melhorias nas condições de trabalho e nos níveis de emprego e de salários; combate ao desperdício e a malversação dos recursos públicos; maior envolvimento da sociedade civil na



formulação e implementação das políticas públicas; e universalização dos programas sociais visando a construção de um modelo de desenvolvimento menos desigual e assentado nos princípios da solidariedade humana.

### **Referências Bibliográficas**

- CORREA, Edelmira. **Programas de seguridad alimentaria Y nutricional Y reducción de la pobreza em Colômbia**. Bogotá, Julho de 2005, 111p (Relatório de pesquisa).
- LAVINAS, Lena. **Programas Sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/IPEA, 2004, 394p.
- LLAMBI, Luis. **Los Programas de combate a la desigualdad social, seguridad alimentaria y reforma agrária del gobierno de Venezuela**. Caracas, Julho de 2005, 39p (Relatório de pesquisa).
- MATTEI, Lauro. **Programa de combate à fome no Brasil: concepção, trajetória, resultados parciais e perspectivas**. Florianópolis, Julho de 2005, 49p (Relatório de Pesquisa).