

# Fome Zero e Bolsa Família: uma análise das principais políticas públicas dos governos Lula

*Zero Hunger and Bolsa Familia program:  
an analysis of the main public policies of the Lula Governments*

**Vinhas Ferreira Lopes Antonio<sup>1</sup>**

*Recibido: julio, 2013 / Aceptado: marzo, 2014*

## **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo trazer uma discussão sobre as principais políticas públicas de combate à concentração de renda no Brasil nos períodos do presidente Lula. A partir dessa discussão direcionam-se as perspectivas hipotéticas de que estas políticas públicas são voltadas para combater a concentração de renda e/ou servem para alavancar projetos eleitorais.

**Palavras chave:** Fome Zero; bolsa família; concentração de renda.

## **Abstract**

This article aims to bring a discussion of the main public policies to fight income concentration in Brazil in the Lula president periods. From this discussion the hypothetical perspectives are directed, in the sense that these policies are geared to fight the concentration of income and/or work to promote electoral projects.

**Key words:** Zero hunger; bolsa familia; concentration of income.

## 1. Introdução

No Brasil têm-se produzido diversas políticas para o combate a fome, que é uma forma de amenizar a questão estrutural da concentração de renda histórica no país. A construção de políticas públicas de combate à fome e a pobreza requer uma análise, no ponto de vista geográfico, levando-se em consideração a histórica questão da concentração de renda.

Assim, o enfoque da discussão sobre combate à fome e a pobreza direciona a distribuição de renda, que ocorre de forma desigual e é evidente na maior parte do território brasileiro.

Dessa forma, o presente trabalho se propõe analisar as principais políticas públicas no combate à fome e a pobreza no Brasil visando compreender a distribuição desse problema no país, bem como a eficácia dessas políticas públicas, possibilitando até mesmo entender o modelo de gestão do Estado sob a responsabilidade dos períodos de governo do presidente Lula (2003-2006; 2007-2010). No âmbito desta discussão propõe-se com este trabalho analisar a questão das políticas públicas no Brasil, tomando por base o 'Fome Zero' e o 'Bolsa Famílias', sem desprezar as hipóteses que são tendências do neoliberalismo que, para Santos e Silveira (2004), caracterizam o país na contemporaneidade.

## 2. Fome e pobreza no Brasil

A fome e a pobreza podem ocorrer por fatores variados, como se pode observar

quando Mattei (2006) realiza um estudo comparando o Brasil com Venezuela e Colômbia, destacando que no Brasil está intimamente ligado a fatores socioeconômicos, como histórica concentração de renda, baixo poder aquisitivo dos salários e elevados níveis de desemprego. Estes indicadores são características que refletem a pobreza que para Santos (2003) é um fenômeno qualitativo que foi transformado num problema quantitativo e reduzida a dados numéricos.

No Brasil é um tema que vem ganhando destaque no cenário acadêmico e nacional, seja com novas bibliografias, seminários e até mesmo conferências sob diversos enfoques analíticos no âmbito das diferentes áreas do conhecimento (Maluf, 2000; Belik *et al.*, 2000; Caume, 2003 e Mattei, 2006).

Historicamente este foi um assunto pouco comentado no território nacional, principalmente na época da ditadura militar, com poucos autores ousando falar sobre o tema. Sobre a fome sua pior manifestação é de forma coletiva, conforme pode ser observado de maneira quantitativa com a existência de diversas políticas públicas voltadas a gerir melhor esta situação. Sendo o Brasil um país de dimensão continental, com grandes variações socioeconômicas, a fome dá-se de forma diferenciada em todo o território nacional, fazendo-se necessário um estudo geográfico que leve em consideração a regionalização brasileira em seus aspectos socioeconômicos, socioculturais e físicos, para analisar a eficácia da aplicação dessas políticas.

Para Castro (2005: 34): *“a alimentação do brasileiro tem se revelado, à luz dos inquéritos sociais realizados, com qualidades nutritivas bem precárias, apresentando, nas diferentes regiões do país, padrões dietéticos mais ou menos incompletos e desarmônicos”*.

Em algumas regiões, os erros e defeitos são mais graves e num estado de fome crônica; em outras, são mais discretos e tem-se a subnutrição. Esse conceito formulado por Castro (2005) só foi possível a partir do conhecimento regional do Brasil, tanto nos aspectos físicos, como nos humanos, deixando clara a evidência de que é preciso ter conhecimento geográfico para tratar-se de um assunto numa escala nacional.

### 3. Concentração de renda

Diversas leis têm sido elaboradas em todo o território nacional, visando à transferência de renda para a população, desde uma escala local até a escala nacional (Lei 10.836/2004, que dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família). As elaborações das leis comprovam existir uma grande concentração de renda no país. Segundo Maluf (2000: 22) *“a pobreza é determinante principal da insegurança alimentar, isto é, do não acesso regular a uma alimentação adequada, dando origem aos fenômenos da fome e da desnutrição”*.

Assim, as políticas e programas de segurança alimentar devem ser capazes de apoiar estratégias de desenvolvi-

to de médio e longo prazo, ao mesmo tempo em que se implementam ações ou instrumentos de transferência de renda e de alimentos com natureza suplementar ou emergencial para fazer frente às carências imediatas geradas pela pobreza. De acordo com Mattei (2006), a causa da fome no Brasil é diferente de outros países que pode estar ligada a baixa produção de alimentos. No Brasil é o baixo poder aquisitivo de salários, elevados níveis de desemprego e histórico processo de concentração de renda da lógica neoliberal.

O acesso diário a alimentação, no caso do Brasil, depende do poder aquisitivo, ou seja, condições para comprar o alimento (Hoffmann, 1994). Entretanto, uma grande parte da população brasileira não tem acesso aos alimentos necessários por viverem com baixo poder aquisitivo, caracterizando situação de insegurança alimentar. Nesse sentido, a ação do Estado é de fundamental importância, pois é o mesmo que deve ter a preocupação de oferecer oportunidades iguais à sociedade (Claval, 1979).

Contudo, as palavras de Castro (2005) citadas anteriormente, de que a fome no Brasil ocorre de forma diferenciada nos estados brasileiros, direciona a discussão da autonomia das unidades da federação, que para Castro (2005) não são reconhecidas de fato, somente de direito. Assim, o centralismo do Estado brasileiro torna viável a prática da gestão pública que reconhece o direito, mas que não dão oportunidades que de fato visem o bem comum.

#### 4. Programa Fome Zero

O Programa Fome Zero, tido como principal política pública no início do período do primeiro mandato do presidente Lula, foi elaborado como proposta de campanha presidencial em 2000, pela ONG 'Instituto da Cidadania' presidida pelo então candidato à presidência da república. Especialistas de diversas áreas ajudaram a elaborar o projeto, que retomou a discussão da segurança alimentar no Brasil. O Programa deixava clara a preocupação com a erradicação da fome e da exclusão social.

Quando implementado estava prevista a ação de todos os ministérios. Assim, o programa previa não somente a distribuição de cestas básicas de forma emergencial, mas também, a construção de restaurantes populares, a distribuição de cartão alimentação, construções de banco de alimentação, cisternas e restaurantes populares. Sem dúvida, um plano audacioso, porém com muitas dificuldades para pôr em prática.

Entre os entraves que contribuíram para o insucesso do programa está a falta de logística para que os alimentos cheguem ao destino de forma rápida, com a contribuição da esgotada malha rodoviária, além da falta de investimentos na expansão da mesma para articular as redes estaduais e municipais (Egler, 2008). Além disso, a falta de articulação entre as esferas dos governos (federal, estadual e municipal) e a falta de organização da sociedade civil a ser atendida que, de forma geral, nos municípios com extrema pobreza possuem baixa escolaridade. Ou-

tras críticas ao programa como ser caracterizado de assistencialista, foi visto pelos estudiosos em pobreza com desconfiança (Mendonça, 2009). Para Oliveira (2007) que, ironicamente, adjetiva a política pública da Fome Zero de 'famigerado', pois é mais um plano excepcional, lista-o com a Transamazônica e o Polonoroeste, que foram experiências desastrosas de décadas passadas. Para Yasbek (2004) o programa não rompe com a lógica neoliberal do Estado monetarista explorar as classes sociais, no sentido que presta assistência, mas não cria ferramentas para trabalhar as desigualdades sociais.

No entanto, se por um lado há críticas no sentido do programa ser assistencialista, por outro viés, Belik *et al.* (2003) deixam claro que uma política pública deve também ter a necessidade de resolução de problemas emergenciais, pois o combate à fome exige medidas de longo e curto prazo. Já para Zimmermann (2009), o Programa foi tido como um dos melhores do mundo, pois na teoria, rompia com a ótica neoliberal fazendo com que o Estado cumprisse suas atribuições institucionais e constitucionais. Porém, reconhece a necessidade de um melhor monitoramento, pois muitos brasileiros que vivem em situações de fome e pobreza, não têm sequer identidade para viabilizar um cadastro.

Contudo, o Programa Fome Zero por não ter as expectativas totalmente alcançadas viabilizou o sucesso do Programa Bolsa Família, que através da percepção do governo da ineficácia do primeiro passou a investir maciçamente no segundo, principalmente a partir de

2004 com a Lei de Renda Básica e Cidadania. Dessa forma, o governo Lula não perderia o aspecto de investir nas bases sociais que sempre foi uma crítica do PT (Partido dos Trabalhadores) quando não era governo.

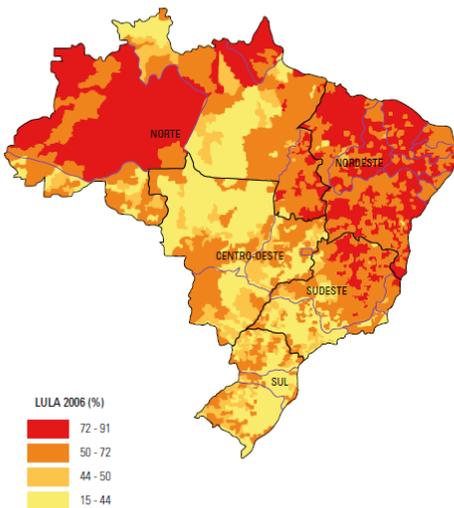
## 5. Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa família criado em 2003 e oficializado pela Lei nº 10.836/04, surgiu da codificação de programas anteriores ao governo Lula, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. Em 2006, o governo aumentou o benefício para 11,1 milhões de famílias, triplicando os beneficiários em relação a 2003. Dessa forma, os investimentos saltaram de 3,4 bilhões para 8,3 bilhões em 2006 (Mendonça, 2009).

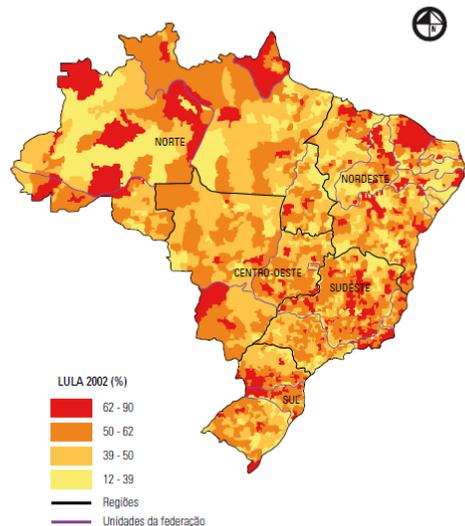
Entre as políticas públicas que combatem a insegurança alimentar o Bolsa Família é considerado pelos críticos o mais eficiente, pelo viés da distribuição de renda. Para isso o final do primeiro mandato que ainda contava com a ajuda da CPMF (imposto sobre circulação de cheques) criada no governo Fernando Henrique, porém mantida até então, pois era o principal pilar de apoio do programa, que para alguns é assistencialista (com viés eleitoral) e para outros é uma política populista.

O vultoso investimento nesse programa deixa caracterizado o investimento social que ao final do primeiro mandato garantiu o segundo. O Estado ganha o aspecto de gestão social em 2006, como facilitador (Johnston, 1982), através da transferência de renda, tido como o maior do mundo (Mendonça, 2009).

MAPA 1. LULA 2006 - PADRÃO REGIONAL



MAPA 2. LULA 2002 - PADRÃO MOSAICO



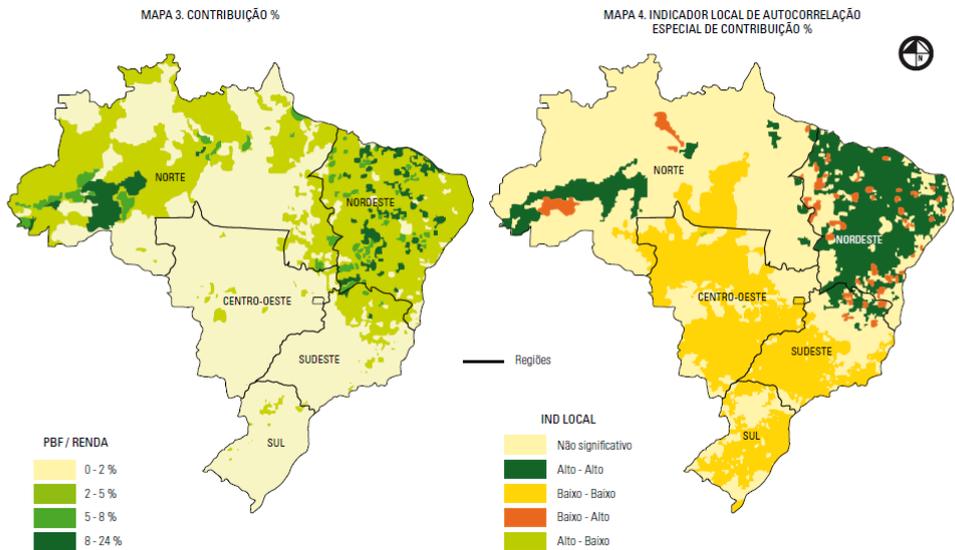
Fonte: Elaborado por Soares e Terron (2008) com base no IBGE e MDS

O Programa Bolsa Família também deixa caracterizado o Estado como protetor (Johnston, 1982), embora não alcance todos os brasileiros em condições de miséria, porém visa o bem estar coletivo. Tal fato pode ser observado pelo reconhecimento da própria população beneficiada, conforme mapas 1, 2 e 3.

O mapa 2 mostra a votação em segundo turno de Lula pelo Brasil em 2002, antes de iniciar o primeiro mandato. Em 2006, no mapa 1, a eleição em segundo turno do segundo mandato expressa maciça votação nas regiões Norte e Nordeste, principalmente. Entretanto, apesar de mosaicos diferentes nos mapas 1 e 2, o percentual de votação em 2002, foi praticamente o mesmo em 2006 (60,8% e 61,3% respectivamente). Essas mudanças nas bases eleitorais, revelando uma nova distribuição espacial de votos,

para Soares e Terron (2008), foi determinante na eleição de 2006 a participação do Programa Bolsa Família na renda local dos municípios, mapa 3.

A apresentação dos mapas anteriores não tem a intencionalidade de destacar o uso do Programa Bolsa Família como fator assistencialista de reeleição do presidente Lula, mas sim de trazer a discussão o papel do Estado como gestor social, que tem o reconhecimento da sociedade, mesmo através das urnas eleitorais. Esse modelo de gestão social, mais caracterizado no segundo mandato, mesmo sem o CPMF (principal imposto que contribuía para o programa) reafirma o papel do Estado de construir formas para gerir as diferenças no território. No âmbito dessa questão, faz-se necessária a presença do Estado no combate à fome, promovendo segurança alimentar, principalmente nos



Fonte: Elaborado por Soares e Terron (2008) com base no IBGE e MDS

'bolsões de pobreza' (Nordeste) que deve ser constante (Hoffmann, 1994). Assim, tem sentido a interação Estado-sociedade, pois estão em discussão as partes envolvidas, e não interesses de classes específicas (Tenório e Saraiva, 2007).

## 6. Considerações finais

A fome existente no Brasil é consequência da inexistência de preocupação do Estado em exercer uma gestão social, sobretudo nos governos militares (1964-1985), agravadas pelas ineficácias de políticas assistencialistas no governo do presidente Fernando Henrique, atendendo a lógica neoliberal do mercado internacional. Diversas vezes denunciada por autores como Josué de Castro, a fome no Brasil se territorializou assumindo características divergentes no cenário nacional. Entretanto, de maneira geral, o consenso é de que está intimamente relacionada à pobreza, gerada pela falta de poder aquisitivo.

A concentração de renda que historicamente aumentou tirando o poder aquisitivo do trabalhador é uma problemática que deve ser enfrentada com medidas a curto e longo prazo. É certo que o problema é histórico e quase sempre foi tratado com descaso, o que levou Castro (2003) a relacioná-lo como uma problemática que impede inclusive o exercício da cidadania. As representações devem atender o cidadão simultaneamente ao lugar habitado por ele, pois este encontra-se muitas vezes territorializado sem ao menos ter a noção de seus direitos e deveres quan-

to cidadão. É nesse sentido, que Velloso (1992) ressalta a importância das instituições (Congresso Nacional, Judiciário, Igreja, Universidade, entre outros) em relação aos seus papéis, pois quando fortalecidas e com seus papéis construídos e definidos colaboram em soluções e negociações de conflitos sociais. A indefinição dos papéis e falta de contribuição das instituições em relação aos sociais leva ao retrocesso do vivido num período recente, muito conhecido por década perdida. No âmbito dessa questão, o maior foco são os direitos do cidadão, que para Hoffmann (1994) devem ser analisados para entender os motivos pelo qual passa fome.

Em muitos municípios do interior do Nordeste do Brasil, o Programa Bolsa Família, que é o de maior eficácia na questão de transferência de renda, dinamiza a economia desses lugares criando maiores oportunidades, pois dá poder de compra a sociedade. No entanto, faz-se necessário refletir, nas palavras de Claval (1979), de que para a divisão de renda é proporcionada pela descentralização de riquezas. Dessa forma, descentralizar riquezas não é a mesma coisa de transferir riquezas, pois a mesma pode acontecer mantendo a centralização da renda, como visto anteriormente através dos dados mostrados. Todavia, quanto maior a concentração de renda, mais exposto estará o país a situação de insegurança alimentar.

No Brasil as políticas atuais de combate à fome têm crescido muito. Das interações entre instituições governamentais e não governamentais, Estado e sociedade civil, têm surgido propostas

para o combate a insegurança alimentar, programas como os citados anteriormente, leis como 11.346 (2006), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar, são resultados dessa interação. É fato que a questão dos planejamentos no Brasil ainda tem que ser revistos, tanto em sua fase de elaboração, como de implementação, pois o planejamento é um processo que se deve considerar o antes (diagnóstico) e o depois (uma visão de futuro, o que se deseja alcançar). Sem esses cuidados cai-se no vazio de planos das décadas anteriores, que na prática deixaram apenas a desejar. O primeiro mandato do governo Lula, talvez impulsionado pela euforia de investir pesado nas necessidades sociais, cometeu alguns deslizes como o Programa Fome Zero, no entanto, já no final do primeiro para o segundo mandato, corrigiu e acertou com o Programa Bolsa Família. É evidente que há muito a se fazer, principalmente para desconcentrar a renda. Contudo, o passo para uma gestão social foi dado para que não se volte à década perdida.

## 7. Referências citadas

- BELIK, W.; DA SILVA, G. e M. TAKAGI. 2003. Políticas de combate à fome no Brasil. In: M. Correia de Andrade M. *et al.* **Josué de Castro e o Brasil**. 11-37. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo-Brasil. 188 p.
- BELIK, W.; DA SILVA, G. e R. MALUF. 2000. **Abastecimento e segurança alimentar - os limites da liberalização**. IE/ UNICAMP-REDCAPA-CPDA, Campinas (SP)-Brasil.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.
- BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Lei de Renda Básica e Cidadania.
- CASTRO, J. de. 2003. **Fome: um tema proibido**. In: CASTRO, A. M. de. *Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro-Brasil. 240 p.
- CASTRO, J. de. 2005. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. *Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro-Brasil. 322 p.
- CASTRO, I. E. de. 1999. **Redescobrimo o Brasil. 500 anos depois**. (1 ed.). Bertrand Brasil, Rio de Janeiro-Brasil. 390 p.
- CAUME, D. 2003. *Fome: Made in Brazil*. In: **Revista Extensão e Cultura**. Disponível em: [www.proec.ufg.br](http://www.proec.ufg.br). [Acedido em: 24 de agosto de 2006].
- CLAVAL, P. 1979. **Espaço e Poder**. Zahar Editores S.A. Rio de Janeiro-Brasil.
- EGLER, C. 2008. Crise e dinâmica das estruturas produtivas regionais do Brasil. In: Castro I. de. (org). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. (5 ed.). Bertrand Brasil. Rio de Janeiro-Brasil.
- HOFFMANN, R. 1994. *A insegurança alimentar no Brasil*. **Revista Cadernos de Debate**. Unicamp, II: 1-11.
- JOHNSTON, N. 1982. **Geography and the State**. An essay in political geography. Macmillan Press, Londres.
- MALUF, R. 2000. *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, SP, IE/ Unicamp, Campinas, p. 1-22.
- MATTEI, L. 2006. *Análise comparada de programas de segurança alimentar e combate à fome em países selecionados da América Latina*. Disponível em: [www.ola.cse.ufsc.br](http://www.ola.cse.ufsc.br). [Acedido em: 13 de julho de 2006].

- MENDONÇA, R. 2009. *Fome Zero: o Bolsa Família: 10. A mais ambiciosa promessa de Lula não foi cumprida. Mas Lula mudou tudo*. **Revista Época**. Disponível em: [http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/o\\_EDR75239-6009,00.html](http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/o_EDR75239-6009,00.html). [Acedido em: 05 de setembro de 2009].
- OLIVEIRA, J. 2007. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento. In: Martins P. **Estado e Gestão Social**. (2 ed.). FGV, Rio de Janeiro-Brasil.
- SANTOS, M. e M. L. SILVEIRA. 2004. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Edusp. São Paulo-Brasil. 473 p.
- SANTOS, M. 2003. **Economia espacial**. Edusp. São Paulo-Brasil. 208 p.
- SOARES, G. A. e S. TERRON. 2002. *Dois Lulas: A geografia eleitoral da reeleição (Explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)*. **Opinião Pública**, 14 (2): 269-301.
- TENÓRIO F. G. e E. J. SARAIVA. 2007. Esforços sobre gestão pública e gestão social. In: Martins, P. Pieranti e M. Octavio P. (org.). **Estado e Gestão Social**. (2 ed.). FGV, Rio de Janeiro-Brasil. 340 p.
- VELLOSO, J. P. 1992. **Fórum Nacional: Como evitar a década perdida**. José Olympo, Rio de Janeiro-Brasil. 262 p.
- ZIMMERMANN, C. 2009. *Um primeiro olhar sobre o Programa Fome Zero: reflexões sobre o primeiro ano de implantação*. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 41, outubro de 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/041/41zimmermann.htm>. [Acedido em: 06 de setembro de 2009].
- YASBEK, M. 2004. *O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras*. **São Paulo Perspec.** 18 (2): 104-112. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=So102-88392004000200011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=So102-88392004000200011&script=sci_arttext)