



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de História

LAUANNY KASSYA DE GOIS AGUIAR

**Projetos para o desenvolvimento do Brasil: A fome como
decisão. As propostas do CONSEA frente aos planos da gestão
de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

Brasília

2023

LAUANNY KASSYA DE GOIS AGUIAR

**Projetos para o desenvolvimento do Brasil: A fome como
decisão. As propostas do CONSEA frente aos planos da
gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Departamento de História do Instituto de Ciências
Humanas da Universidade de Brasília como
requisito para obtenção do grau de
licenciada/bacharel em História.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Mateus Gamba Torres

Brasília

2023

AGRADECIMENTOS

Muito obrigada, de verdade, muito, muito obrigada. Eu amo demais isso daqui e amo muito mesmo todos vocês também.

RESUMO

Resumo: Esta monografia analisa a criação e as propostas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em contraste a postura adotada pelo governo, relativo as decisões e ao planejamento, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Investigando os planos, as dinâmicas econômicas e orientações políticas, dos fins da década de 1990, que afetaram as proposições e a efetuação das políticas de Segurança Alimentar. Tais elementos são de profunda valia para compreender o porquê de trinta e seis milhões de pessoas subsistirem sem acesso à alimentação plena mesmo com a estabilização da moeda, intenso financiamento e aumento da produção de alimentos. Para tal, este trabalho está alicerçado em dois documentos: O plano sugerido pelo CONSEA e a Exposição de Motivos nº 395 de Fernando Henrique Cardoso. Em conjunto a eles, utiliza-se dados estatísticos e estudos de diversas áreas acerca da conjuntura. Os documentos oficiais, os dados, a reflexão de diversos especialistas e as análises dos discursos que atravessaram o período foram componentes essenciais para compreender os agentes históricos e as dinamicidades das diferentes propostas que protagonizaram o contexto. Proveniente da análise, concluiu-se que a centralidade da persistência da fome foi resultado da decisão política de colocá-la como figurante, e não como prioridade. Uma decisão inserida e fomentada no âmago da idealização neoliberal de desenvolvimento via financiamento externo. Consequência de decisões políticas e econômicas, harmoniosas com a hierarquia de prioridades definida pela governança e pela sociedade.

Palavras-chave: CONSEA; Fernando Henrique Cardoso; Insegurança Alimentar; Fome; Neoliberalismo.

ABSTRACT

Abstract: This monograph analyzes the creation and proposals of the National Food Security Council (CONSEA) in contrast to the posture adopted by the government, regarding decisions and planning, during the two terms of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Investigating the plans, economic dynamics and political orientations, from the end of the 1990s, which affected the propositions and implementation of Food Security policies. Such elements are of profound value to understand why thirty-six million people subsist without access to full food even with currency stabilization, intense financing and increased food production. To this end, this work is based on two documents: The plan suggested by CONSEA and the Exposition of Motives nº 395 by Fernando Henrique Cardoso. Together with them, statistical data and studies from different areas about the situation are used. Official documents, data, the reflection of several specialists and the analyzes of the discourses that crossed the period were essential components to understand the historical agents and the dynamism of the different proposals that played a leading role in the context. From the analysis, it was concluded that the centrality of the persistence of hunger was the result of the political decision to place it as an extra, and not as a priority. A decision inserted and promoted at the heart of the neoliberal idealization of development via external financing. Consequence of political and economic decisions, harmonious with the hierarchy of priorities defined by governance and society.

Keywords: CONSEA; Fernando Henrique Cardoso; Food Insecurity; Hunger; Neoliberalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I – Segurança Alimentar: como direito, como eixo e como protagonista.....	12
CAPÍTULO II – Governo Fernando Henrique Cardoso: Prioridades, influências e o desenvolvimento como protagonista.	30
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

INTRODUÇÃO

Considerando a indissociabilidade do vínculo histórico entre a formação das matrizes estruturantes do Brasil à produção e ao consumo do setor agroalimentar, um prato de comida – ou a ausência de um – é sobretudo um indicativo explícito das relações sociais e econômicas de um determinado período ou sociedade. Josué de Castro, célebre médico e ativista brasileiro no combate à desnutrição, já ressaltava em 1946 que a fome é resultante de dinâmicas históricas, econômicas, políticas e sociais¹. Não é um fenômeno inerente à natureza ou um percalço natural da vida humana. A fome é uma omissão, no caso, uma omissão do Brasil que come, desalento ao Brasil faminto².

Assim sendo, após a conjuntura inflacionária que imperou durante décadas no Brasil, o esperado seria que o êxito em parte da esfera econômica, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), resolvesse parte do caos relativo à questão alimentar.

Como em meio ao sucesso produtivo do período, que duplicou em menos de 10 anos a safra de 57,8 milhões de toneladas de grãos para 100 milhões (com ínfima expansão de hectares de terra) e ostentou superávit na balança agropecuária de 14,5 bilhões de dólares em 2001³, coexistiu 36 milhões de brasileiros que nunca sabiam quando, como e qual seria a próxima refeição que teriam acesso⁴?

A escolha pelo período de exercício dos governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, portanto, não foi mera aleatoriedade. A decisão diz respeito a conjuntura paradigmática desse sucesso relativo à estabilização monetária – na administração e controle do contexto inflacionário – e ao aumento de financiamentos, em contraposição à persistência preocupante da miséria, da insegurança alimentar e da manutenção da concentração de renda. É inevitável questionar o porquê de um país com tamanha condição em termos ambientais, produtivos e financeiros; exportador proeminente de produtos agrícolas e pecuários no mercado internacional,

¹ CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: a fome no Brasil**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

² Referência a fala do jornalista Marcelo Canellas (2001).

³FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. et al. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002. p.204.

⁴ Dado retirado da série de reportagens “Fome” do repórter Marcelo Canellas, da Rede Globo de televisão, exibido do dia 18 ao dia 22 de junho de 2001, no Jornal Nacional.

apresentar num governo “promissor” um aprofundamento da desnutrição e da má distribuição alimentar – especialmente durante o segundo mandato.

É referente a consciência pujante e cruel de que o meu país, um dos maiores produtores de alimentos do mundo, têm como estrutura medular uma desigualdade tão alarmante que há possibilidade de se classificar a nação em uma face que come em contraste a uma face faminta que nasceu esta monografia. É verificável, portanto, que esse trabalho parte de um problema histórico que atravessa o meu próprio tempo, implicando em um exercício constante de que ao tomar consciência dessa história é essencial, ao me colocar dentro do ofício de historiadora, que eu tome consciência de mim mesma.

Como agente histórica e contemporânea de minha época⁵, não tenho instrumentalização psíquica para me dissociar das incontáveis placas feitas de papelão levantadas por pessoas pedindo comida que vejo quando rumo em direção a minha universidade, ou sem me deixar ater pelos dados estatísticos de 2022 que em muitas instâncias se assemelham ao passado presente que me debruço em conhecer. Afinal, como debatido por Reinhart Koselleck, a consciência histórica pressupõe articulação entre passado, presente e futuro, e os estratos do tempo amontoam-se em experiências para compreender e agir sobre o agora⁶.

Para tal, debruço-me sobre os principais protagonistas de mobilização, articulação e atuação da esfera nacional concernente ao planejamento e execução das medidas de combate à fome: O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no período entre 1995 e 2002.

Nesse período, dois planos, a princípio não antagônicos, eram apresentados como horizontes de solução. Uma das propostas foi a elaborada pelo CONSEA, um documento programático. Nele, apresentava-se vias, recursos, recomendações e direcionamentos para um projeto de desenvolvimento nacional, tendo como eixo central a Segurança Alimentar. Esse texto propositivo foi elaborado após ampla discussão e análise com diversos setores e organizações – nacionais e internacionais –, respaldado nas experiências do Ação da Cidadania e do próprio CONSEA. Foi embasado na revisão de fracassos, nos resultados alcançados e num espectro de

⁵ Contemporâneo em consonância ao conceito do filósofo italiano Agamben, como a capacidade de perceber as contradições do seu próprio tempo. AGAMBEN, Giorgio. **O que é o contemporâneo? e outros ensaios**. Argos, 2009.

⁶ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

implementações factíveis. Por outro lado, o Plano Real (já em aplicação durante a gestão de Itamar Franco), inspiração para a administração de Fernando Henrique Cardoso, detinha em sua implementação uma esperança desmedida na crença de que a resolução das problemáticas macroeconômicas reflexamente resolveria as problemáticas sociais – como a fome.

Ademais, dias após a posse de Fernando Henrique Cardoso, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi extinto por meio do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, instituindo o Programa Comunidade Solidária em substituição.

Referente a tal conjuntura, não me proponho a elaborar um estudo de caso de políticas sociais específicas. A ideia central dessa monografia é analisar os planos, as dinâmicas econômicas e orientações políticas, dos fins da década de 1990, que afetaram – direta e indiretamente – as proposições e a efetuação das políticas de Segurança Alimentar. Investigar qual seria a natureza conflitiva das sugestões feitas pelo CONSEA defronte ao planejamento governamental da gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Obviamente, todo governo possui dinamicidade, mudança, complexidade. As interpretações concernentes a essa esfera tendem a portar uma carga subjetiva correlacionada ao setor, o grupo, ou as pessoas que são diferentemente afetadas pelas medidas promovidas pela administração e legislação de cada gestão. Seria ilógico tecer uma investigação de uma era governamental de oito anos a comparando a uma expectativa irrealista de completa resolução de problemas estruturais construídos ao longo de centenas de anos.

A questão alimentar perpassa toda a história do Brasil, a fome, a desnutrição, a má qualidade, a insegurança. Fome e elementos dela decorrentes são produtos de uma base que estruturou a própria sociedade brasileira⁷. Portanto, morrer em consequência da desnutrição ou ter o desenvolvimento físico, mental e/ou social comprometido em uma conjuntura de abundância alimentícia e larga potência de produção é uma vergonha pertencente a humanidade⁸ e não somente a um governo eleito.

Ressalto também que não procuro reproduzir uma mentalidade personalista, uma crença que responsabiliza todas as decisões, sucessos e fracassos, na atuação do chefe de estado. Assim

⁷ Ancorada na escravidão de pessoas e seus descendentes por mais de trezentos anos.

⁸ ADAS, Melhem. **A fome: crise ou escândalo?** 11. ed. São Paulo: Moderna, 1991. 103 p. (Polêmica), p.18.

sendo, ao mencionar “gestão de Fernando Henrique Cardoso” ou “governo de Fernando Henrique Cardoso”, me refiro principalmente a estrutura administrativa, bem como legislativa e judiciária do período, e não somente a este cujo nome transcrevo por extenso.

Assim sendo, metodologicamente é fundamental iniciar com a compreensão contextualizada do tópico em discussão e em seguida relacioná-la as decisões implementadas para resolvê-lo. Evidentemente, tendo como base os indicadores econômicos e sociais, e os efeitos e conteúdo das ações de resolução do problema. Entendendo o passado em seus próprios termos e o governo e a sociedade mediante aos recursos dispostos. Analisando as possibilidades alcançáveis e a seleção e exclusão de diferentes projetos. Afinal, “governos não agem no vazio. Agem escolhendo entre alternativas, portanto submetidos, a restrições”⁹

Concatenado aos documentos produzidos na época, principalmente o documento programático do CONSEA e a Exposição de Motivos nº395 de Fernando Henrique Cardoso, utilizarei levantamentos estatísticos, intuindo uma abordagem interdisciplinar e ancorada em fontes informacionais. Em suma, índices e relatórios de renda provenientes de pesquisas do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Banco Mundial e principalmente os dados revelados no Mapa da Fome (1993)¹⁰. Tais referências serão primordiais para analisar o contexto; analisar a situação em primeira e demais instâncias.

Além disso, como dito por Febvre, sem problema, não há história¹¹, e “sem o encontro entre um problema e suas fontes possíveis, não há história”¹² também. Assim sendo, para operar dentro da historiografia e interagir com as ressonâncias advindas do período e temática que me proponho a analisar, escolhi utilizar como fontes o livro da “I Conferência Nacional de Segurança Alimentar”, publicado em 1995, pertencente ao acervo do CONSEA Nacional¹³ e o documento da

⁹ FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. et al. 2002, p. 19.

¹⁰ O documento é o primeiro resultado da análise da questão alimentar no Brasil. Nele são expostos os indicadores da indigência e da fome (desagregados por áreas metropolitanas, áreas urbanas e rurais de cada Unidade da Federação), dados regionalizados sobre a produção de alimentos e algumas considerações sobre as prioridades de intervenção para o enfrentamento do problema alimentar no país. DA FOME, IPEA O. Mapa. **Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Documento de Política, n. 14, p.5, 1993.

¹¹ FEBVRE, Lucien. **Combates pela história**. Lisboa: Editorial Presença, 1989 [original: 1953].

¹² BARROS, José D’Assunção. **Fontes históricas: uma introdução à sua definição, à sua função no trabalho do historiador, e à sua variedade de tipos**. Cadernos do Tempo Presente, São Cristóvão-SE, v. 11, n. 02, p. 03-26, jul./dez. 2020|. p.10

¹³ Disponível apenas na página da Rede de Pesquisa SAN, devido à extinção do CONSEA em janeiro de 2019, com a finalidade de preservar a memória do Conselho e conceder amplo acesso aos documentos. Disponível em: <<https://pesquisassan.net.br/biblioteca-consea/>>. Acesso em 06 fev. 2023.

Exposição de Motivos nº395 de Fernando Henrique Cardoso, referente ao Plano Real. No primeiro, estão sintetizados: um texto analítico sobre as mazelas brasileiras, os discursos e testemunhos acerca das atividades do CONSEA, o relatório final das conclusões da conferência e uma proposta de diretrizes e políticas nomeado “Documento programático”. No segundo, as perspectivas de Fernando Henrique Cardoso quanto ao planejamento macroeconômico, objetivos, recursos, instrumentos e vias de resolução para as questões sociais do país.

Este trabalho está estruturado em dois capítulos. O primeiro dedicado a uma contextualização abrangente do contexto que acarretou a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, seus agentes e seus limites. Uma análise dissertativa das propostas e diagnósticos construídos na Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNSA), bem como do plano final – projetado contra a fome e a posteriori entregue ao presidente eleito. A segunda parte é constituída por uma análise da era Fernando Henrique Cardoso, principalmente acerca do planejamento e das influências, que emaranhavam-se nas decisões e prioridades do governo relativo a fome.

Dessa forma, visio empreender um estudo que não se encerra em si mesmo, mas que também possibilite excelentes aberturas de compreensão e contribuição para futuras análises. Particularmente, não encontrei trabalhos de historiadores que imergiram nesse recorte que aqui proponho, e espero (na verdade desejo) que esta monografia sirva de incentivo para uma mobilização que julgo ser necessária.

CAPÍTULO I

Segurança Alimentar: como direito, como eixo e como protagonista.

O Brasil, classificado como um país latino subdesenvolvido¹⁴, foi tido durante a década de noventa como um navegante sul-americano às margens do desenvolvimento e da globalização entre os mercados mundiais¹⁵. Após a promulgação da “Constituição Cidadã”¹⁶, em 1988, persistiram grandes questionamentos concernentes ao direcionamento da sociedade, economia e política brasileira, tanto em relação as demandas internas quanto referente a inserção na conjuntura global.

Com a eleição de Fernando Collor de Mello como chefe do executivo, em 1990, os partidários da doutrina socioeconômica do Neoliberalismo conquistaram espaço governamental para implementar políticas alinhadas a ela. Sendo consoante, portanto, com uma visão alicerçada na certeza de que a inserção ativa nas relações exteriores e na integração ao mercado internacional garantiria o crescimento e desenvolvimento interno. Esse foi o início do processo de implantação do modelo do capitalismo neoliberal, visto como caminho natural a ser seguido após o esgotamento do processo de substituição de importações¹⁷.

Minado pela inflação crescente, insucesso na estabilização monetária e contexto de recessão econômica¹⁸, em 1992, durante o auge dos escândalos de corrupção e uma conjuntura política marcada pelo isolamento do chefe do executivo ante ao sistema partidário e ao poder legislativo federal, o processo de impeachment foi instaurado. Em resumo, visando a substituição do presidente da República e não das reformas orientadas para o mercado inseridas por ele¹⁹.

¹⁴ **Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 1990** Washington, D.C.

¹⁵ FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. et al. 2002.

¹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 06 fev. 2023.

¹⁷ Há várias divergências quanto a constatação de esgotamento e insucesso do processo de substituição de importações. Sabe-se que foi amplamente incentivado pela CEPAL e visto como solução para alavancar o desenvolvimento socioeconômico da América Latina.

¹⁸ Ou seja, redução na renda familiar, nas ofertas de emprego e nas atividades corporativas.

¹⁹ MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **A transição para o neoliberalismo e a crise do Governo Collor**. BOITO JUNIOR, Armando; GALVÃO, Andréia. Políticas e classes sociais no Brasil dos anos, p. 19-65, 2000.

Dessa circunstância de fragilidade institucional, emergiu o “Movimento Pela Ética na Política” (MEP), protagonizado pela sociedade civil²⁰ indignada com o contexto de irresponsabilidade, corrupção, desvio e descomprometimento das autoridades políticas com o povo – com aqueles que tais instâncias deveriam representar. A intenção do MEP era garantir a efetividade das investigações da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) instaurada para averiguar denúncias de corrupção na esfera governamental²¹. Amplamente aderido por diversos setores da sociedade, se consolidou como notório agente promotor de protestos e mobilização nos principais centros metropolitanos.

Após o Impeachment se consolidar com a renúncia de Fernando Collor de Mello em 29 de dezembro de 1992²², a latente indignação contra a corrupção transformou-se, em 1993, “em luta contra a degradação da vida”²³. A aliança e o sucesso do Movimento Pela Ética na Política inspiraram a organização da “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” desenvolvida pelo sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho”. De acordo com Betinho “era como se a mobilização e a energia do MEP tivessem sido redirecionadas para a luta contra a fome”²⁴. Ele, demais fundadores e colaboradores objetivavam acima de tudo “[...]sensibilizar a sociedade para a necessidade de mudanças fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do País. Exatamente essa realidade que leva à exclusão, à fome e à miséria.”²⁵

Evidentemente, cada lar, pessoa, família brasileira tinha ciência dos seus sofrimentos cotidianos e das dificuldades recorrentemente enfrentadas para sobreviver. Mas, somente após a publicação de uma mensuração científica de base estatística nacional que as reais dimensões do problema ganharam palpabilidade. O país cheio de misérias tornou-se coletivamente consciente de

²⁰ Depois o movimento foi abraçado por partidos de oposição, em especial o Partido dos Trabalhadores, como forma de posicionar-se como defensores inexoráveis da ética na política. Confira: DE ALMEIDA, Antônio. DA “ÉTICA NA POLÍTICA” A “POLÍTICA SEM ÉTICA”: O PT e as vicissitudes da esquerda no poder. Disponível em <<http://encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/anpuhnacional/S.25/ANPUH.S25.0371.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2023.

²¹ **Movimento pela ética na política**. COEP Brasil, 07 jul. 1992. Disponível em: <<https://coepbrasil.org.br/memorias-coletivas/movimento-pela-etica-na-politica/>>. Acesso em 06 de fev. 2023.

²² **Collor renuncia mas o Senado decide processá-lo por 73 a 8**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 30 dez. 1992. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&pesq=collor%20renuncia&pasta=ano%20199&hf=memoria.bn.br&pagfis=99245>. Acesso em 06 de fev. 2023.

²³ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995. p. 112. Disponível em: <<https://pesquisassan.net.br/biblioteca-consea/>>. Acesso em 06 fev. 2023.

²⁴ COEP Brasil, *op. cit.*

²⁵ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 12.

sua miserabilidade. A exclusão de grande parte da população foi, assim, evidenciada pela publicação do Mapa da fome, elaborado a partir dos levantamentos oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em março de 1993²⁶.

Conforme o documento “O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”:

Trinta e dois milhões de brasileiros – uma população equivalente à da Argentina – defronta-se, diariamente, com o problema da fome. São nove milhões de famílias, cuja renda mensal lhes garante, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais²⁷

Referente ao mapeamento das trinta e duas milhões de pessoas condicionadas à miséria, os indicadores da pesquisa apontavam que metade destes, cuja renda não permitia acesso a quantidade de alimento necessária, estavam na área urbana; no caso, majoritariamente, 7,2 milhões de famintos, na região nordestina; outros 4,5 milhões de famintos em zonas metropolitanas de outras regiões (nas grandes cidades do país). Tais dados reiteram que o problema da fome não era isolado no Brasil, não era um problema ímpar do nordeste, não era um fenômeno rural. A fome era uma pandemia injustificável em todo território nacional.

Nesse mesmo documento apresenta-se a disponibilidade interna de alimentos da época²⁸, demonstrando que:

O Brasil produziu nos últimos sete anos uma média de 59 milhões de toneladas' de grãos (arroz, feijão, trigo, milho e soja). A disponibilidade interna desses produtos e dos demais alimentos tradicionalmente consumidos no país é superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. Dispõe-se de 3.280 Kcal e de 87 gramas de proteínas per capita/dia' para uma recomendação de 2.242 Kcal e 53 gramas de proteínas, respectivamente (FAO).²⁹

²⁶ DA FOME, IPEA O. Mapa. **Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Documento de Política, n. 14, 1993, p. 5. Disponível em: <<https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-voll.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2023.

²⁷ DA FOME, IPEA O. Mapa. **Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Documento de Política, n. 14, 1993, p. 5.

²⁸ Calculado por meio dos dados anuais dos estoques iniciais de alimentos em soma com os dados de produção e importação, subtraídos aos de exportação. DA FOME, IPEA O. Mapa. **Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Documento de Política, n. 14, 1993, p. 6.

²⁹ DA FOME, IPEA O. Mapa. **Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Documento de Política, n. 14, 1993, p.6.

Portanto, foi salientado que a questão alimentar não dizia – e nem diz – respeito ao quantitativo de produção, escassez de oferta, e sim de distribuição e acesso ao alimento. Como dito pelo médico e pesquisador Josué de Castro em 1946, 47 anos antes de 1993, a fome é resultante de dinâmicas da sociedade, produto de riqueza concentrada nas mãos de poucos e na postura omissiva de muitos³⁰. Na omissão do Brasil que come, desalento ao Brasil faminto³¹.

A “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” surgiu embasada nestes dados e foi nomeado como ação, e não movimento, por não entender-se simplesmente como mais um “deslocamento” (de massas) dirigível para um objetivo futuro. Segundo o Secretário Executivo Nacional da Ação da Cidadania, Augusto Franco, o Ação posicionava-se como “[...]uma dinâmica social contagiante, uma “corrente de condução” que se espria a partir de ações efetivamente realizadas, em locais determinados no presente [...]”³².

Considerado um “Bloco Ético plural”, era formado pelas mais diversas esferas sociais, incluindo forte participação de bispos, estudantes, professores, partidos políticos, donas de casa, CUT, Banco do Brasil, Embrapa, OAB, CNBB, bancários etc.³³. Em suma, se pretendia levantar uma “Campanha da fome” para além de divergências político-partidárias ou de interesses pessoais. Forte era o alicerce na perspectiva de que o teor inerente a questão alimentar dizia respeito a um “conteúdo suprapartidário e humanitário”³⁴, um problema da sociedade, uma questão de responsabilidade de humanos e não de categorias.

Posteriormente ao Impeachment de Fernando Collor de Mello, o novo Presidente Itamar Franco anunciou que a prioridade de seu governo seria o combate à fome e comprometeu-se a implementar uma Política de Segurança Alimentar Nacional, pressionado pelo Ação, mídia e sociedade. Uma comissão foi constituída – com diversos integrantes do Ação pela Cidadania – e

³⁰ CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: a fome no Brasil**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

³¹ Referência ao jornalista Marcelo Canellas.

³² CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 83.

³³ STACCIARINI, José Henrique Rodrigues. **Um século da história da miséria do povo brasileiro: triste memória do subdesenvolvimento**. In: II Simpósio Nacional de Letras e Linguística; I Simpósio Internacional de Letras e Linguística. Goiás. UFG, 2011, p. 487. Disponível em: <<https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/520/o/35.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2023.

³⁴ Ibidem, p. 488.

em 18 de abril entregaram³⁵ ao chefe do executivo o “Plano de Combate à fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapa das Ações de Governo”. Juntamente as recomendações alocadas no documento formal, foi também proposto a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)³⁶.

Criado a posteriori, atuou como um instrumento de parceria entre o Governo e a sociedade contra a fome e a miséria, além de base operacional de articulação do próprio Ação pela cidadania. Assim, a instituição do Conselho ratificava o compromisso do governo Itamar em implantar uma Política de Segurança Alimentar.

Então, em 22 de abril de 1993 via o Decreto 807/93³⁷, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi instaurado como órgão colegiado de assessoramento imediato à Presidência da República.

De acordo com o texto normativo, o Conselho foi instituído, dentre outros aspectos, “considerando a prioridade absoluta conferida à política de Segurança Alimentar, em especial às medidas que visem à redução dos problemas da fome e do desemprego”³⁸. De caráter consultivo, competia ao CONSEA propor e opinar ações voltadas para o combate à fome, para o alcance e fomento de condições plenas de Segurança Alimentar. Para tal, tangia ao Conselho incentivar a mobilização dos amplos setores da sociedade nacional e internacional, racionalizar a utilização dos recursos, promover campanhas de conscientização da opinião pública referente ao combate da fome e da miséria, e estimular/apoiar a criação de comitês nos diferentes entes da federação. Sendo, em resumo, um órgão de assessoramento do poder executivo, integrado por nove ministros³⁹ e vinte e um representantes de entidades ou personalidades da sociedade civil (designados pelo Presidente da República). Observa-se então, que a composição e as atribuições dadas ao Conselho indicavam ampla articulação com as diferentes áreas e segmentos da sociedade.

³⁵ Entrega feita por um dos representantes da comissão, Luís Inácio Lula da Silva.

³⁶ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 112.

³⁷ BRASIL. **Decreto nº 807**, de 22 de abril de 1993. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/> >. Acesso em 06 fev. 2023.

³⁸ BRASIL. **Decreto nº 807**, de 22 de abril de 1993.

³⁹ Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministro de Estado da Fazenda; Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado da Educação e do Desporto; Ministro de Estado do Trabalho; Ministro de Estado do Bem-Estar Social; Ministro de Estado da Agricultura, Ministro de Estado da Justiça.

Importante ressaltar que, assegurado pela Constituição Federal de 1988, o acesso à alimentação é um direito, e não um auxílio.

São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, (...) salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação a qualquer fim (g.f.)⁴⁰

Isto posto, conclui-se que tais medidas devem ser entendidas como instrumentos para o cumprimento de um dever do Estado, em colaboração com a sociedade, para a sociedade.

Fruto desse agrupamento de participações e finalidades, o CONSEA elaborou um documento programático, resultante da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNSA). O evento foi composto por delegados e observadores regionais e internacionais⁴¹, realizado entre os dias 27 e 30 de julho de 1994 na capital federal, com a participação de duas mil pessoas. Presentes também estavam o próprio Presidente da República, Itamar Franco, o sociólogo Herbert de Souza (Betinho), Ministros de Estado, embaixadores e parlamentares⁴².

Precedida por conferências municipais e estaduais, o encontro visava “promover a reflexão e o debate sobre a Segurança Alimentar, identificar alternativas de intervenção e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas que a assegurem”⁴³. Durante o evento se materializaram painéis, exposições, mesas redondas e cinquenta grupos de trabalho cujos debates e apresentações resultaram na aprovação das emendas. Essas emendas deram origem ao Documento Programático – contido num relatório final.

Este relatório faz parte do livro “I Conferência Nacional de Segurança Alimentar”, publicado em 1995, pertencente ao acervo do CONSEA Nacional. Sintetizadas na edição, estão contidas, além do relatório final, todas as conclusões da ICNSA, ideias e propostas.

Dividida em nove capítulos, o livro conta a história do Conselho, a organização dos comitês nacionais, estaduais e municipais, o poder de agência e participação da sociedade civil, governo,

⁴⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁴¹ Advindas da parceria ministerial com o ministério das relações exteriores.

⁴² CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.** Relatório final. Brasília, 1995, p.31.

⁴³ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.** Relatório final. Brasília, 1995, p. 30.

empresas estatais e privadas, contém as narrativas dos membros organizadores, descreve e reflete acerca das limitações, dos sucessos e dos percalços da atuação do Conselho Nacional de Segurança alimentar e relata os acontecimentos da Conferência – inclusive por meio de fotografias e trechos dos discursos proferidos na reunião. Além disso, a produção é colaborativa e detém o posicionamento dos mais diversos atores – reiterando a heterogeneidade dos participantes do movimento/ação e do próprio conselho.

A título de exemplo dessa composição multiforme, no mesmo documento em que Itamar Franco argumenta a emergencialidade da questão alimentar:

Seria ótimo se pudéssemos dispensar o combate direto à fome, como muitos nos aconselham, e nos dedicar só e prioritariamente a criar empregos. Poderíamos fazê-lo, mas sabendo que, se não acodirmos com o leite, a merenda escolar e a cesta básica, milhares de crianças morrerão ainda este ano nas regiões mais pobres do país.⁴⁴

Em páginas seguintes uma das conselheiras do CONSEA, professora da Universidade Federal de Pernambuco, Tânia Bacelar, criticou o Governo de Itamar Franco, afirmando que a política macroeconômica adotada por sua gestão gerava fome e miséria, que suas medidas imperavam em detrimento da sociedade e privilegiava as esferas financeiras:

Mas, ao olhar o Governo Itamar, percebe-se que o espaço de trabalho é muito estreito, porque este não é um Governo homogêneo e administra uma grande contradição. É que sua política macroeconômica é geradora de fome e miséria. Então, a sociedade entra com uma enorme desvantagem nessa parceria com o Estado, porque o pensamento hegemônico dentro do Governo é o da política macroeconomia. É uma ação central excludente, discriminadora, achatadora dos salários e valorizadora da remuneração dos capitais das esferas financeiras.⁴⁵

Tal composição heterogênea tem profundo impacto nas propostas articuladas e aprovadas durante a ICSNA, substanciadas no documento programático final. Interessante mencionar que, conforme o gráfico das ocupações disposto na obra, a maioria dos delegados presentes em Brasília eram professores, cerca de 11,57%; 7,31% de bancários; 6,33% de assistentes sociais; 6,33% de funcionários públicos; 4,26% de estudantes; e 4,14% de trabalhadores rurais, além de outros⁴⁶. De

⁴⁴ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 44.

⁴⁵ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 70.

⁴⁶ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.78.

acordo com a própria introdução do arquivo, as propostas selecionadas dos cinquenta Grupos de Trabalho foram reunidas e apreciadas na Plenária Final, sendo natural, em consequência da heterogeneidade, a apresentação de tensões conceituais, descontinuidades formais e incoerências de conteúdo⁴⁷ presentes no documento.

Argumenta-se que: “tais dificuldades do texto não devem ser encaradas como um problema, porém como expressão de um movimento plural emergente no qual comparece à diversidade dos múltiplos agentes e setores sociais que conformam a Ação da Cidadania [...]”⁴⁸.

Este documento programático, como mencionado anteriormente, é apresentado no relatório final – composto por duas partes. A primeira seção contém um documento político intitulado “Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar”, e na segunda seção está publicado o documento programático (constituído pelas emendas elaboradas e redigido formalmente em uma reunião dos representantes dos Comitês Estaduais da Ação da Cidadania⁴⁹).

Cabe salientar que como fonte histórica, mais que analisar as facetas dos discursos, entre o que foi dito e as vozes do que optou-se por não expressar, compete também refletir para quem a fonte se propunha comunicar. Neste caso, o relatório final tinha um fim bem delimitado, expresso logo no início do material:

O relatório da I Conferência traduz as angústias e os anseios da sociedade, que, organizada em toda extensão do território nacional, busca soluções para acabar com a fome, a miséria, a falta de cidadania, a exclusão social. A Ação Pela Cidadania Contra a fome e a Miséria e o CONSEA esperam que o Presidente eleito para dirigir a Nação nos próximos quatro anos, Fernando Henrique Cardoso, leve em conta as sugestões e propostas emanadas da I Conferência e mantenha o processo de colaboração entre o Governo e sociedade, iniciado na gestão de Itamar Franco, contra a fome e a miséria. O trabalho realizado até aqui, é, sem dúvida, um caminho em busca da sociedade ética e justa que todos esperam.⁵⁰

⁴⁷ Inclusive algumas moções consideradas em conteúdo como polêmicas, e que imputariam como responsabilidade de todos os participantes da I CNSA, não foram inseridas no Relatório Final. Publicadas posteriormente em Anais da Conferência. CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.122.

⁴⁸ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.133.

⁴⁹ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.122.

⁵⁰ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.10.

Portanto, um comunicado direto a futura presidência. Uma redação completa, analítica, organizada, participativa, democrática e propositiva para Fernando Henrique Cardoso, bem como para as demais autoridades governamentais (legislativas e judiciárias)⁵¹.

Na Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, é denunciado à falta de apreço do Estado⁵² e proposto a Segurança Alimentar como eixo de um novo projeto de desenvolvimento nacional. Em tese, o triunfo da Segurança Alimentar sucederia quando todos os brasileiros tivessem “[...] permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna”⁵³. Também estava manifesto a importância de uma parceria entre a sociedade civil e o Estado, visto como necessários para uma gestão democrática e verdadeiramente participativa. Para isso, todos os apontamentos discutidos foram organizados em vinte e cinco tópicos ordenadamente declarados, repletos de sugestões para lograr num verdadeiro projeto de combate à fome. A necessidade não era de mais discursos, a necessidade urgente era de ações⁵⁴.

Convém pontuar que não se deve equalizar as orientações e os planos articulados pelo CONSEA como um plano de ação próprio, pertencente a ele mesmo. Sua função era primordialmente de caráter colaborativo e de coordenação. Nas palavras do Presidente do Conselho, Dom Mauro Morelli⁵⁵, em 1995, “em nosso trabalho detectamos programas do Governo que consideramos importantes, os anseios e necessidades da população na área de alimentação, renda e emprego e lutamos por eles”⁵⁶

Tendo isto em mente, segue-se a análise das propostas reunidas no documento Programático, intitulado “Condições e Requisitos para a Segurança Alimentar e Propostas para uma Política de Segurança Alimentar”.

A primeira parte do documento é uma exposição acerca das “Condições e Requisitos para a Segurança Alimentar”, dividida em nove tópicos. Respectivamente são: Conceito de Segurança

⁵¹ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 122.

⁵² Conceito aqui aplicado porque realmente é uma denúncia de um histórico estatal, não simplesmente das ações de determinado governo.

⁵³ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 127-128.

⁵⁴ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.132.

⁵⁵ Bispo católico, um dos fundadores tanto do Movimento Pela Ética na Política, quanto do Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida.

⁵⁶ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.15.

Alimentar; Projeto Nacional; O Emergencial e o Estrutural; Cidadania e Democracia; Responsabilidade do Governo; Responsabilidade da Sociedade Civil; Relação Estado-Sociedade; Ação Local. Já a segunda parte do documento contém detalhadamente as “Propostas para uma Política de Segurança Alimentar”, também divididas em nove tópicos. Na devida ordem são: Questão Agrária e Desenvolvimento Rural; Políticas Agrícola e de Abastecimento Alimentar; Desenvolvimento Urbano; Assistência Social; Saúde; Educação; Geração de Emprego e Renda; Participação Popular e Democratização da Gestão; Alimentação e Nutrição.

No primeiro tópico de proposições, sobre a questão agrária e o desenvolvimento rural, é pontuado que as políticas governamentais deixam de lado a cultura alimentar, em benefício da cultura de exportação e produção energética. Dado que as atividades concernentes as culturas mais favorecidas situam-se em regiões específicas do país, sul, sudeste e centro-oeste, são preteridos em infraestrutura e investimentos o Norte e o Nordeste, dependentes eternos da importação de insumos alimentícios⁵⁷. Portanto, é concluso no relatório que haja uma verdadeira mobilização para a democratização do acesso à terra – defendido como pré-requisito para o pleno exercício de cidadania no meio rural. A priori, encarado como viável se feito por meio da ampliação do mercado interno, em caráter produtivo e distributivo, e do investimento na agricultura familiar – como forma de inserção socioeconômica e mantenedora da dignidade da pessoa humana⁵⁸.

São sugeridos, também, atos de regulação, criação de órgãos, indicações de recursos, recomendação de projetos e proposições de cunho legislativo – para além das funções do poder executivo. Outrossim, outras problemáticas transversais e dialógicas em relação à esfera produtiva e alimentar são dissertadas concernentes ao desenvolvimento rural. Dentre elas, proposições referentes à saúde, segurança, taxaço de grandes propriedades, alimentação, habitação, saneamento, acesso a redes de comunicação e tecnologia, democratização do poder judiciário e desarmamento de fazendeiros e suas milícias⁵⁹.

Ao longo dos mais de quarenta itens incluídos neste primeiro tópico, um apresenta destaque dado a quantidade de alíneas dedicado a ele: a Reforma Agrária. Vista como uma das diretrizes (inclusive disposta como a primeira) para a promoção de um desenvolvimento rural

⁵⁷ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 152.

⁵⁸ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 152.

⁵⁹ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 152-158.

autossustentável e mais democrático, defende-se a implementação de uma “reforma agrária ampla e massiva, objetivando assentar todos os trabalhadores sem-terra e com terra insuficiente para o sustento de suas famílias”⁶⁰. Essencialmente com ampla participação da sociedade, protagonizado pela atuação dos trabalhadores rurais. Atuação esta não só restrita a supervisão, mas também na formulação dos planos plurianuais, regionais e nacionais; na cooperação e elaboração orçamentária dos recursos e despesas correspondentes; na programação anual das vistorias das desapropriações e instalação de projetos de assentamento⁶¹.

No segundo tópico, as Políticas Agrícolas e de Abastecimento são definidas como fator determinante da segurança alimentar. No decurso dos sessenta e quatro itens, argumenta-se que só existirá alimentação adequada e acessível para todos caso exista uma produção alimentar alicerçada nas indispensabilidades e características demandadas pelo todo – pelo povo brasileiro. Para tal, o documento expressa a regionalidade e sustentabilidade como pilares, enfatiza a busca da autossuficiência regional, define a categoria de pequeno produtor rural, justifica o crédito rural e o investimento em pequenas e micro agroindústrias. Para além, propõe tributação diferenciada para produtos agroindustriais essenciais, desenvolvimento de pesquisa e extensão para o aumento da produtividade e qualidade alimentar, controle dos preços dos insumos e das sementes, criação de centrais de informações sobre variações climáticas, criação de conselhos, modernização do modelo varejista – como alternativa para combater oligopólios e aumentar a competitividade do mercado – e materialização da proposta de renda mínima⁶². Em vista disso, é até preconizado no texto a isenção de tributação (ICMS, PIS, IPI, etc.) em produtos da cesta básica⁶³, com o intuito de reduzir os preços (propiciando o aumento do acesso e do consumo) sem atacar a cadeia final – varejistas, microempreendedores e vendedores autônomos.

Nota-se uma preocupação pujante com o controle e a fiscalização referente à estas políticas, ponderando acerca da produção e distribuição de mantimentos com padrão ideal de qualidade.

⁶⁰ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.153.

⁶¹ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.153-154.

⁶² CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 158-167.

⁶³ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 165.

Desse modo, é sugerido que este controle deva ser rigorosamente aplicado por uma Política de Vigilância Sanitária⁶⁴.

No terceiro tópico, propõem-se medidas referentes ao desenvolvimento urbano, definido como “um processo que conjuga, através do planejamento, um conjunto de políticas, diretrizes e ações integradas que tem como objetivo orientar o uso e ocupação dos espaços urbanos de forma democrática”, assegurando dignidade e saúde aos moradores e preservação ambiental⁶⁵. Para tal, é recomendado regulação, orientação e controle via poder estatal do mercado fundiário e imobiliário urbano⁶⁶, defesa de uma Reforma Urbana, descentralização do uso dos recursos arrecadados pela União e transparência para correção de possíveis desequilíbrios de investimento nas distintas regiões. Ademais, preocupação com saneamento, incentivo às entidades de bairro e campanhas de conscientização, instituição de escolas de grau médio para desenvolver consciência crítica regional, garantia de quantidade e qualidade no acesso e consumo de água e aplicação de recursos biológicos e naturais, tais como plantação de vegetação resistente – visando diminuir a erosão do solo das áreas ocupadas e promover a melhoria no condicionamento de vida e segurança dos moradores⁶⁷ – dentre outras.

Referente ao que foi analisado até o momento, é perceptível a intersectorialidade, transversalidade e territorialidade articulados dentro das mais diversas áreas e problemáticas nas propostas apresentadas no documento programático. Tal aspecto coaduna em harmonia no que tange ao conceito de Segurança Alimentar adotado:

Por Segurança Alimentar entende-se 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 cidadania⁶⁸.

⁶⁴ Mesmo que, a longo prazo, atividades de vigilância sanitária no Brasil são datadas desde os séculos XVIII e XIX e, a curto prazo, na década de 1970, o movimento da Reforma Sanitária tenha ganhado projeção (no contexto de luta contra a ditadura militar), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) foi criada apenas em 26 de janeiro de 1999, pela Lei nº 9.782. BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm>. Acesso em 06 fev. 2023.

⁶⁵ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.167.

⁶⁶ Critica-se explicitamente a visão neoliberal sobre o assunto. CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 167.

⁶⁷ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.167-173.

⁶⁸ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.134.

Sendo coerente, portanto, com o objetivo central do relatório: propor a Segurança Alimentar como um eixo, eixo para o desenvolvimento de um novo projeto de desenvolvimento do Brasil em integralidade. Abarcando suas respectivas áreas, habitantes, demandas, setores e regiões.

No quarto tópico, o objeto central é a assistência social, definida no primeiro parágrafo – conforme o art.1 da Lei Orgânica da Assistência Social – como “direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade Social, não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade”⁶⁹. Nesta parte, as proposições são circunspectas da consciência da exclusão tão presente no país, o difícil acesso ao pleno emprego, qualificação, determinismo circunstancial da vida dos pais para os filhos e da fragilidade nas garantias das necessidades básicas.

Propõe-se, dentro das vinte e oito sugestões, criação e fortalecimento dos conselhos de assistência social, centros de referência para grupos em situação de risco psicofísico ou social e veto a prática de primeiras damas exercendo função específicas de assistentes sociais. Ademais, defesa dos direitos da criança e do adolescente, criação de restaurantes populares, revisão aos valores pagos pela previdência social e os tetos de contribuição a ela pertencentes⁷⁰, bem como a aprovação e implementação imediata de Projeto de Renda Mínima⁷¹.

Em seguida, no quinto tópico, as propostas são focadas na saúde, definida então como sinônima de qualidade de vida. Para lograr tal bem-estar, que também é um direito universal no Brasil, é constatada a dependência na correlação de forças entre a esfera da saúde e as demais áreas. Para se ter saúde, é indispensável distribuição de renda, emprego, alimentação, acesso à moradia e ao saneamento básico⁷². Salienta-se, assim, o peso inerente da miséria e da fome na destruição de qualquer indício de bem-estar ou de possibilidade de mudança de vida.

De acordo com a literatura, fome é o contexto em que o ser vivo fica carente, por período de tempo prolongado, de alimentos que forneçam suficiente capacidade energética (calorias) e

⁶⁹ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.173.

⁷⁰ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 173-176.

⁷¹ Votado favoravelmente por Fernando Henrique Cardoso em seu mandato como senador, no ano de 1992, chamando-o de “uma utopia com os pés no chão”. SEILD, Antonio Carlos. **Programa pode beneficiar 40 milhões de trabalhadores**. Folha de S. Paulo, 11 dez. 1992. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/11/brasil/12.html>>. Acesso em 06 fev. 2023.

⁷² CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.177.

elementos nutricionais necessários para a manutenção da vida e do desenvolvimento. Na fome em sentido global, o déficit é evidente, visto que o ser humano subsiste com visíveis debilidades no decorrer do processo de definhamento da vida, compelido em direção e à mercê da morte. Via de regra, o sentido de fome mais desconcertante, perturbador, para os olhos da sociedade. Todavia, fome em sentido parcial raramente é vista como problema, pois geralmente se alcança a necessidade energética do indivíduo – não sendo aparente inanição⁷³ –, entretanto, não se alcança os componentes nutricionais que restauram as células, tecidos e órgãos. Portanto, o bom funcionamento do corpo é prejudicado e, em consequência, o funcionamento da mente e da vida também. Este seria o caso de alguém que consome quantidades adequadas de mantimento, mas em escassez na qualidade e variedade alimentar. Uma pessoa mal alimentada⁷⁴.

É proposto dentre os trinta e nove itens desse tópico, mudanças no sistema de saúde, articulação entre a universidade pública com as unidades hospitalares e institucionais, implantação eficiente do Sistema Único de Saúde (SUS), implantação de Conselhos de Saúde para o exercício de controle (com participação ativa da sociedade), financiamento do SUS assegurado pela União, atentamento as demandas regionais, etárias e particulares, incentivo à vigilância epidemiológica e pesquisas científicas sobre alimentação natural. Junto à isto, reavaliação de políticas de planejamento familiar, eleição para diretoria e chefia em instituições hospitalares, evitar as transformações de serviços de saúde públicos em fundações privadas e instituição da Notificação Compulsória para a Desnutrição⁷⁵.

No sexto tópico do documento programático, o protagonismo é da educação. Rememorando a constitucionalidade da garantia do direito ao acesso à educação pública, com qualidade de ensino em todos os níveis, defende-se que o objetivo principal seria “a formação do cidadão tecnicamente competente e politicamente participativo”⁷⁶. Para tal, é proposto considerar o contexto dos estudantes, o combate a preconceitos, inclusão; formação docente com qualidade técnico-científica, política e cultural, cursos profissionalizantes públicos e gratuitos, linhas de

⁷³ A inanição é a completa falta de consumo de alimentos e isso é uma situação grave que rapidamente leva o organismo a consumir seus estoques de energia e os próprios nutrientes para manter os órgãos funcionando. Zanin, Tatiane. **O que é inanição e o que pode acontecer**. Tua Saúde, 2018. Disponível em: <<https://www.tuasaude.com/inanicao/>>. Acesso em 06 de fev. 2023.

⁷⁴ ADAS, 1991, p. 8-9.

⁷⁵ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 177-183.

⁷⁶ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 183.

financiamento para programas e projetos educacionais que subsidiem a promoção da Segurança Alimentar – utilizando assim o ambiente escolar para garantir no mínimo 50% de cobertura das necessidades nutricionais diárias do educando. Para mais, sugere-se aderir ao fornecimento da merenda via cooperação com pequenos produtores rurais (reduzindo, assim, prejuízos orçamentários), estimular integração das escolas com empresas para fomento de estágios, etc.⁷⁷.

Aliás, a problemática da fome referente a educação vai muito além dos prejuízos à saúde individual – que proveniente da insegurança alimentar já é em si uma questão coletiva. Em concordância com o geógrafo Melhem Adas, sabe-se que uma das causas da grande evasão escolar em países em desenvolvimento é a alimentação deficiente. Para além do afeto, estímulo social e mental que a miséria rouba do ser humano, o seu desenvolvimento físico e crescimento intelectual é tão limitado pelo contexto precário e famélico que ao empenhar-se em acompanhar o sistema de ensino, a tendência é sentir-se inferior e incapaz de aprender ou entender elementos que não se relacionam claramente ao seu cotidiano, pragmático. Em consequência disso, um comportamento nocivo de submissão pode vir a acompanhá-lo pelo resto da vida, gerando, portanto, um cidadão adulto sem amadurecimento crítico e à mercê das relações de troca e dominação⁷⁸. No caso, a conformidade é aplicada como estratégia de sobrevivência da psiquê diante das dificuldades, e a mobilização da cidadania frente aos problemas mais estruturais, políticos e macroeconômicos da sociedade, preterida em relação a urgência em lidar com o agora, defronte a inexistência da segurança de um amanhã.

Prosseguindo, no sétimo tópico, “Geração de Emprego e Renda”, a redação inicia-se com um discurso de impacto, norteador das propostas subsequentes: “[...] a geração de empregos e renda, bem como toda a política econômica e social deve ter em mente a pessoa humana e suas necessidades. Neste sentido, as reivindicações abaixo não são pedidas a um poder concedente, mas exigências de toda a sociedade”⁷⁹.

Para atender tal exigência social, uma demanda urgente numa década marcada pela recessão, e atingir a meta de geração de vinte milhões de empregos – necessários de acordo com o

⁷⁷ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 183-186.

⁷⁸ ADAS, Melhem, 1991, p. 16.

⁷⁹ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.187.

Mapa do Emprego do IBGE⁸⁰ -, é proposto criar programas de capacitação, priorizar obras e serviços que gerem mais empregos, investir em políticas que garantam acesso igualitário ao mundo do trabalho, adotar mecanismos de proteção ao mercado interno, políticas de garantia de preços mínimos, revisar privatizações, formar fundos rotativos para financiamento de pequenos empreendimentos urbanos e rurais. Para mais, há a exigência de reformas no Sistema Financeiro e divulgação à população das linhas de crédito, aceleração da Reforma Agrária, reformulação da Lei de Licitações – para promover acesso a micro empresas – redução de impostos sobre pequenos empreendedores (no caso, políticas tributárias como combate a concentração de renda), estimulação de iniciativas informais com legislação específica para formalização dos trabalhadores autônomos, reestruturação do “Sistema S” (administrados por conselhos formados em igual quantitativo de trabalhadores, empresários, governo e comunidade) etc.⁸¹. Conforme o documento, uma política de geração de emprego e renda necessitaria, entre as outras sugestões, de redução da jornada para quarenta horas semanais, implantação de programa de renda mínima, punição e fiscalização dos infratores de leis trabalhistas⁸²

Já o oitavo ponto, referente a participação popular e democratização da gestão, é um clamor de democracia e apreço ao bem comum. Propõe-se a criação de espaços, inclusão, estimulação, participação e investimentos. De acordo com a consciência da imprescindibilidade da soberania popular em qualquer regime democrático. Em todos os tópicos apresentados há propostas de criação, reestruturação ou instituição de conselhos. Presumível existência, dado o sucesso de mobilização e destaque da atuação do próprio CONSEA – como instrumento participativo, colaborativo, fiscalizador, e de ampla atuação e associação.

Para mais, é importante considerar que após o fim da ditadura militar, a democratização não foi uma concessão institucional, mas fruto de uma luta do próprio povo democrata pela democracia. Junto a isto, o contexto reverberava um conceito de políticas públicas em sentido ampliado, visto como competência não só da esfera governamental, mas exercido em parcerias com o setor privado

⁸⁰ “(...)nos períodos recessivos, compensando a redução no emprego formal com a expansão no número de contrapropria e empregados sem carteira. Esta acomodação da força de trabalho, à custa de menores remunerações e maior instabilidade a fim de assegurar a sobrevivência, impede que, mesmo nos períodos recessivos, as taxas de desemprego aberto - ainda que refletindo as flutuações da economia – alcancem patamares expressivamente mais elevados”. **Mapa do mercado de trabalho no Brasil**. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Diretoria de Pesquisas. N. 1,1994. Rio de Janeiro: IBGE, 1994, p.19.

⁸¹ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.187-195.

⁸² CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p. 194.

e a sociedade civil. A mudança de um Estado autoritário para um modelo democrático suscitou viabilidades de descentralização nas decisões, cujo pressuposto considera a estrutura sistêmica como um todo integrado, Estado e sociedade⁸³. Entretanto, apesar das responsabilidades compartilhadas, colaborativas, a garantia dos direitos fundamentais permanece sendo um dever do Estado, uma incumbência inerente a todos os governos que foram, são ou serão vigentes.

Por fim, o nono e último tópico, “A Alimentação e Nutrição”, eixo norteador do documento programático. Idealizado como fator integrado aos objetivos, metas e considerações de todas as políticas públicas “sejam da área econômica como social, permitindo a avaliação de seu impacto sobre o estado nutricional de distintos grupos populacionais”⁸⁴. Tal seção é uma síntese de todos os outros tópicos já dissertados, ratificando a necessidade de mudanças, instituição de mecanismos de controle e fiscalização, investimento em produção alimentar e nas atividades regionais. Cumprimento dos deveres do Estado na promoção da saúde, extensão do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e estímulo a conscientização popular.

Outrossim, ao longo do texto integral do livro da Primeira Conferência de Segurança Nacional Alimentar (ICNSA), várias críticas são direcionadas ao modelo neoliberal, adotado por Collor e alicerce da política macroeconômica de Itamar Franco. Em especial, nota-se um temor explícito as medidas inclusas no Plano Real, apresentando itens dedicados a ele. Como exposto no documento:

Os delegados desta ICNSA⁸⁵ estão perplexos e angustiados com as consequências do Plano Real, que não modifica estruturalmente a direção do crescimento econômico, uma vez que não cria de imediato formas de combate à fome, à miséria e à exclusão no país. Assim, o Plano Real contraria os princípios da Política Nacional de Segurança Alimentar.⁸⁶

Para os delegados e participantes não só do Ação Cidadania, comitês municipais e estaduais, quanto outras entidades, empresas e associações participativas, o Plano Real era o protagonista da elevação dos preços dos alimentos; arrocho e congelamento dos salários; aumento

⁸³ KOTLINSKI, Ana Maria Benavides. O novo paradigma de políticas públicas: Estado e sociedade civil, uma esfera ampliada. **Direito em Ação-Revista do Curso de Direito da UCB**, v. 8, n. 1, 2012, p. 299-317. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rda/article/view/4935>>. Acesso em 06 fev. 2023.

⁸⁴ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.194.

⁸⁵ Primeira conferência de Segurança Alimentar.

⁸⁶ CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995, p.127.

do desemprego; deslocamento das verbas da saúde e educação (áreas prioritárias) para o Fundo Social de Emergência⁸⁷. Em suma, os integrantes da conferência e do CONSEA não só propuseram mudanças como utilizaram o espaço para compartilhar preocupações, diagnósticos e denúncias.

O plano, modelo, documento programático, foi uma alternativa apresentada em antítese as consequências das medidas já em vigor e receio com as futuras, inspiradas no Plano Real. Um apelo para Fernando Henrique Cardoso que ao longo da campanha sinalizou continuidade das ações promovidas pelo CONSEA⁸⁸, e uma indignação com o contexto da nação: uma das maiores produtoras de alimento do globo, com mais de trinta milhões de famintos.

⁸⁷ Dispositivo instituído em 1994 com o objetivo de estabilizar a economia após o Plano Real. O Fundo Social de Emergência em tese flexibilizaria o Orçamento Federal devido à desvinculação de algumas receitas da União, que seriam destinadas, segundo o discurso oficial das autoridades, a programas sociais. Deu origem à Desvinculação de Receitas da União (DRU) em 2000, permitindo que a União utilize receitas provenientes da arrecadação de impostos, que a priori seriam destinadas às áreas prioritárias, para utilizar em despesas cujo os entes federados considerem mais cruciais. NETTO, Aparecido Capelin. **A DRU e sua influência na Previdência Social**. Jusbrasil, 2018. Disponível em: <<https://netocapelin.jusbrasil.com.br/artigos/546942838/a-dru-e-sua-influencia-na-previdencia-social>>. Acesso em 07 fev. 2023.

⁸⁸ Valente, Flávio Luiz Shieck. **A política de Insegurança alimentar e nutricional**. In: A ERA FHC e o governo Lula: transição? Brasília. Inesc, 2004, p. 393-420.

CAPÍTULO II

Governo Fernando Henrique Cardoso: Prioridades, influências e o desenvolvimento como protagonista.

No período entre 1995 e 2002, a gestão de Fernando Henrique Cardoso foi entusiasta do Plano Real não só como instrumento de combate à inflação crônica, mas também como base de um projeto de desenvolvimento nacional. Como resultado, o planejamento governamental e econômico, durante os seus mandatos, deu prosseguimento as políticas e ideais do referido Plano.

À vista do caos inflacionário, o sucesso do Plano Real é apreciado com quase unanimidade. Reputado, então, como símbolo de excelência de gerenciamento do Estado. De acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)⁸⁹, a taxa de inflação correspondente ao período dos 12 meses anteriores a implementação do Plano Real foi de 5014%, e nos 12 meses subsequentes 33,4%. Em 1994 o Índice registrou 929%; em 1995 a inflação chegou a 22%; 1996 atingiu 6%; 1997, 4%; em 1998 caiu para 2,5%; em 1999 subiu para 8,4%⁹⁰; em 2000 registrou nova queda para 5,3%. É indubitável, portanto, defronte as décadas de instabilidade e descontrole, o triunfo na estabilização de preços.

O sucesso no combate à inflação concatenou em outros resultados profícuos, valorativos no que diz respeito a melhoria da qualidade de vida da população e estimulante para a construção de um sentimento otimista concernente aos rumos da nação. A inflação corrói o poder financeiro da maior parte das famílias⁹¹ e a estabilidade promoveu acréscimo de renda para os grupos mais

⁸⁹ Índice calculado pelo IBGE do período de 12 meses. Para acessar, basta consultar a pasta “Série Histórica”. Dentro do arquivo há uma planilha. Dado retirado dos índices de 1994, coluna “12 meses”, mês de Junho. Esses dados podem ser verificados no sítio do IBGE:< <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html> >. Acesso em 27 dez. 2022.

⁹⁰ Ano de crise da desvalorização cambial; crise russa; crise mexicana e asiática; e alta do desemprego.

⁹¹ Principalmente o poder de compra das famílias que não tem nenhuma defesa financeira, como investimentos de renda fixa. Normalmente quem tem acesso a essas defesas são grupos das classes mais altas, o que também potencializa a concentração de renda. Na tentativa de promover maior equilíbrio fiscal, a estratégia brasileira consiste em aumentar a taxa de juros proporcionalmente ao crescimento da inflação. Como argumentado por Adriana Silva, pesquisadora do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da USP “A alta nos juros limita a inflação à medida que reduz a atividade econômica, o que, por sua vez, aumenta o desemprego e resulta em diminuição da demanda. Em outros termos, a elevação dos juros eleva a desigualdade e a pobreza por meio de sua ação sobre o emprego”. SILVA, Ferreira Adriana. **Desigualdade inflacionada: os efeitos da inflação sobre as diferentes classes de renda**. CEPEA, 14 jun.

carentes. Resumidamente, o Plano Real direcionou o país à queda da inflação, a volta do crédito e viabilidades para o aumento do consumo⁹². Neste período, entre 1995-2002, o brasileiro comeu mais carnes e derivados animais (equivalentes, dentro da literatura nutricional, ao acesso a uma dieta mais proteica) e menos arroz e feijão. O número de viagens domésticas dobrou e outros bens de consumo também registraram alta: como café, chocolate, sabonete e cimento⁹³.

Depreende-se assim que o padrão de vida de parcelas da sociedade brasileira elevou-se e os dados estatísticos apresentam claramente tal assertiva. De acordo com o Pnad/IBGE e IpeaData, entre 1993-2002 a taxa de extrema pobreza caiu de 20,3% para 14%⁹⁴. Comparado ao total do contingente populacional, se antes o público paupérrimo correspondia a 43% em 1993, ao término de 2002 correspondia a 34,4%⁹⁵.

Decerto, trabalhar com dados acerca da miséria implica em uma análise mais comparativa, em vista da complexidade alusiva à precisão, do grau de subjetividade inerente aos dados. As pesquisas de cada instituição, fundação, universidade manifestam critérios distintos para definir o limiar numérico do que é ser pobre ou não; o valor monetário para determinar a linha da pobreza⁹⁶. Apesar disso, mesmo com as discrepâncias numéricas entre as informações de diferentes levantamentos, é consensual em meio aos especialistas que a queda da pobreza se fez presente⁹⁷. Um quantitativo não exato, mas a diminuição em evidência.

A indagação que entremeia as páginas deste capítulo, desta monografia, diz respeito ao porquê de tanta insegurança alimentar persistir aterrorizando 36 milhões de pessoas⁹⁸, ante a este ascendente dinamismo econômico e produtivo relativo aos mandatos de Fernando Henrique

2022. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opiniao-cepea/desigualdade-inflacionada-os-efeitos-da-inflacao-sobre-as-diferentes-classes-de-renda.aspx>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

⁹² FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar, 2002. p.22.

⁹³ FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar, 2002, op. cit., loc. cit.

⁹⁴ CAMPOS, André Gambier. **Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da história brasileira**. IPEA, 2015, p. 29. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3512/1/td_2025.pdf>. Acesso em 07 fev. 2023.

⁹⁵ CAMPOS, op. cit., loc. cit.

⁹⁶ Geralmente baseado no valor da cesta básica e na renda mensal per capita por domicílio.

⁹⁷ Lahoz, André. **Renda e Consumo**. In: FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p.76.

⁹⁸ Referência aos dados da premiada série de reportagem da Globo de 2001 “Fome no Brasil”. MEMÓRIA GLOBO. **Fome no Brasil**. Jornal Nacional, 12 jan 2022. Disponível em:<<https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/jornalismo-e-telejornais/jornal-nacional/series/noticia/fome-no-brasil.ghtml>>. Acesso em 07 fev. 2023.

Cardoso (1995-2002). Centralizando-se no escrutínio dos porquês que substanciaram a extinção do principal mobilizador de combate à insegurança alimentar do período, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e a não escolha de suas proposições – analisadas no capítulo anterior.

Um dos principais elementos para entender o paradoxo mencionado é analisar o conjunto de ideias precedentes e perduráveis à ação e à materialização dessas forças antagonistas, visto que a relação entre abstrações e ações é uma relação dialética, não uma relação de causalidade e consequência. Afinal, as ideias não surgem do nada, possuem profunda relação com o mundo material e o mundo material com as ideias.

Tendo isso em mente, nesta segunda parte propõe-se analisar o contexto da conjuntura econômica e social do referido período, do governo Fernando Henrique Cardoso. E mapear os influentes e influenciados discursos que atravessaram as decisões de seu governo ao lidar com a substancialidade das questões relativas à Segurança Alimentar e a miséria.

Um primeiro ponto, diz respeito aos efeitos positivos expressos nas estatísticas concernentes a pobreza, que em grande medida advieram de ressonâncias da queda inflacionária, proveniente do Plano Real. Estes efeitos se atenuaram em relação à miséria ao longo dos anos, principalmente porque a pobreza e a fome são problemáticas estruturais da sociedade brasileira e, portanto, para diminuí-las com constância, é imprescindível medidas de base e não somente influencias de resultados ressonantes de outras políticas. Em vista disso, ainda em 1997, a pobreza voltou a registrar crescimento. Sempre mantendo-se por volta dos 35%.

Os dados da conjuntura são elucidativos. Conforme as informações do Pnad/IBGE e IpeaData, “entre 1992 e 1993, a taxa de pobreza (fração da população com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza) aumentou de 42,1% para 43,0%. Entre 1993 e 1995, diminuiu de 43,0% para 35,1%”⁹⁹. Este último intervalo, de diminuição substancial, é correspondente ao período de implementação do Plano Real. Em 1996, 34,7%; em 1997, 35,2%; Já em 1998 caiu para 34,0%, e em 1999 voltou a subir para 35,3%¹⁰⁰. Em resumo, nove milhões de pessoas deixaram de

⁹⁹ CAMPOS, 2015, p.29.

¹⁰⁰ CAMPOS, loc. cit.

ser pobres com a estabilização e 80% das famílias empobrecidas apresentaram aumento na renda no período posterior à implementação do Plano Real¹⁰¹.

Tais resultados foram decorrentes da queda da inflação graças a implementação de um planejamento já iniciado no governo de Itamar Franco. Em outras palavras, a principal ação social da era Fernando Henrique Cardoso foi iniciada antes do início de seu governo e não durante ele¹⁰² – apesar de outros programas, projetos e ações sociais importantes terem sido instituídos contra a fome e a pobreza ao longo dos seus dois mandatos¹⁰³.

Entretanto, o Brasil não se enquadrava (e nem se enquadra nos dias atuais) necessariamente como um país pobre, mas sim um país com muita pobreza¹⁰⁴. Substancialmente desigual. Enquanto a pobreza é uma medida absoluta (baseado nos critérios escolhidos), a desigualdade é uma medida relativa, pois depende da comparação entre diferentes grupos sociais¹⁰⁵. Comparação entre o mais abastado ao mais miserável.

À vista disso, é sabido que durante esta gestão de fato houve diminuição da pobreza, mas quase não ocorreu diminuição relativa à desigualdade. Dados do Banco Mundial, em 2000, apontavam que a renda per capita do Brasil correspondia a aproximadamente 3.750 dólares¹⁰⁶; já concernente ao Relatório sobre o Desenvolvimento do Mundo (1999-2000)¹⁰⁷, o Brasil ocupava o segundo lugar no ranking das piores distribuições de renda do globo, o vice-campeão mundial da desigualdade, somente abaixo da Serra Leoa.

¹⁰¹ LAHOZ, 2002, p.76.

¹⁰² LAHOZ, 2002, p.76.

¹⁰³ Bolsa-Escola, PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), Programa de Saúde da Criança e Aleitamento Materno, Programa Comunidade Ativa, Vale-Gás, PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador), PROGER (Programa de Geração de Renda), PGRM (Programa Garantia de Renda Mínima), assentamentos rurais, etc.

¹⁰⁴ 8º economia do mundo em 1998. Ademais, países com renda per capita semelhante à nossa tinham em média 10% de pobres e não 34%; 34%. PNAD, IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 1998. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=downloads>>. Acesso em 27 dez. 2022.

¹⁰⁵ LAHOZ, op. cit., p. 73.

¹⁰⁶ BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators Database**. World Bank, 2000. Disponível em: <<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>> Acesso em 27 dez. 2022.

¹⁰⁷ BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Conhecimento para o Desenvolvimento**. Banco Mundial, 1998, 1999. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/fr/447971468152697694/pdf/184450PORTUGUE18213141061501PUBLIC1.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2022.

É congruente, portanto, a percepção de que o “Brasil não é um país exatamente pobre, mas um país com muitos pobres”¹⁰⁸. Entretanto, em contraposição à países não tão desiguais – porque todo o povo é majoritariamente miserável – o Brasil possuía (e possui) muitos pobres não devido à falta de recursos, mas pela má distribuição deles¹⁰⁹.

A concentração de renda subjugadora, em benefício de uma ínfima minoria, impossibilitou a promoção efetiva de condições de vida digna para a grande maioria¹¹⁰. A garantia da dignidade da pessoa humana pressupõe a garantia do acesso à sobrevivência do ser humano. Exatamente por isso que a questão da fome é central e transversal a todos as outras questões e foi tão amplamente discutida e escolhida como centralidade dentro do documento programático do Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

De acordo com Adam Melhes, a Segurança Alimentar raramente é discutida de frente, é um assunto escamoteado porque “consideram-se apenas os aspectos secundários, negligenciando-se os principais: aqueles que resultam da maneira como a sociedade está organizada. Os fatores políticos, sociais e econômicos e culturais são subestimados ou ignorados¹¹¹”. Nesta obra, cujo título é “Fome: Crise ou escândalo?” o geógrafo mapeia tais fatores e o Brasil de Fernando Henrique Cardoso – aliás, desde o Brasil como Brasil – detinha quase todos os infortúnios mencionados pelo autor. Dentre eles: concentração da renda, da terra e da propriedade; proletarização do trabalhador rural; subaproveitamento do espaço produtivo em contraste a milhões de famintos sem terras para cultivar; incentivo à agricultura comercial de exportação em detrimento da agricultura de produtos alimentares; influência das transnacionais de alimentos na produção agrícola e nos hábitos alimentares dos países em desenvolvimento; prevalência de investimento bélico comparado ao investimento relativo ao problema da fome¹¹².

O que depreende-se é que o documento programático construído e apresentado pelo CONSEA, cuja centralidade para o desenvolvimento do país era o combate à fome, levava em

¹⁰⁸ LAHOZ, 2002, p.72.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 72-73..

¹¹⁰ De acordo com os dados do IPEA, divulgados em 2000, a diferença da renda média entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres era equivalente a 28 vezes de discrepância. SUPPLY, Eduardo Matarazzo. **A persistência da desigualdade, o endividamento crescente e o caminho da equidade**. Estudos Avançados, v. 14, p. 23-41, 2000. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ea/a/nsbCk8tRSxWVQ5kWRjryKMR/?lang=pt>>. Acesso em 07 fev. 2023.

¹¹¹ ADAS, 1991, p. 33.

¹¹² ADAS, loc. cit.

consideração todos os componentes mencionados. E o novo executivo do governo federal levava também.

Antes de assumir o cargo máximo do Executivo brasileiro em 1995, o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso e sua equipe publicizaram no dia 7 de dezembro de 1993 um plano de estabilização¹¹³. No documento de Exposição de Motivos nº 395, Fernando Henrique Cardoso reconheceu a luta do governo Itamar em atingir a meta prioritária: o equilíbrio fiscal. Ademais, argumentou que tal objetivo é fruto da consciência de que a desordem das finanças e da administração do Estado é o motor medular da inflação crônica – uma chaga sofrida por décadas pelo povo – e que esta impede um crescimento contínuo, perpetua as desigualdades e solapa a confiança nas instituições brasileiras¹¹⁴.

De acordo com o apresentado na exposição, para Fernando Henrique Cardoso não havia política social mais eficaz do que o empenho pela queda da inflação – à vista dos problemas econômicos presentes naquele contexto. Reiterava que esse era o mais cruel e injustos dentre todos os impostos, pago impreterivelmente pelos mais empobrecidos. Para o então ministro:

[...] a insistência no controle do gasto público não é insensibilidade tecnocrática, mas pressuposto de qualquer avanço social consistente. A inflação é o mais injusto e cruel dos impostos. São os mais pobres que o pagam. Empresas e famílias de alta renda aprenderam a se defender. Têm acesso aos substitutos da moeda que a indexação e um sofisticado mercado financeiro desenvolveram nos muitos anos de convívio com a inflação elevada. Enquanto isso os assalariados de baixa renda e a legião dos excluídos do Brasil industrial veem deteriorar-se a cada dia o valor de seus escassos rendimentos. Não há, assim, política social mais eficaz do que a queda da inflação¹¹⁵. 115

Em suma, o combate ao processo inflacionário era o cerne da resolução de todas as outras questões, porque só com a estabilização dos preços se criaria condições para o crescimento contínuo. Era o instrumento para se alcançar as demais finalidades: combate à fome, priorização

¹¹³ Baseado no Plano Arida, que dois dos membros da equipe — Pécio e André Lara Resende — apresentaram originalmente em Washington, em novembro de 1984. CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Fernando Henrique Cardoso**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 14, n. 2, p. 114-131, 1994. Disponível em: <<https://centrodeeconomiacpolitica.org.br/repojs/index.php/journal/article/download/1286/1271>> Acesso em 02 de dez. 2022.

¹¹⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Fernando Henrique Cardoso**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 14, n. 2, 1994, p. 114.

¹¹⁵ CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Fernando Henrique Cardoso**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 14, n. 2, 1994, p. 115.

dos programas sociais, crescimento com sustentação, geração de emprego e distribuição de renda. Na exposição, enfaticamente Fernando Henrique Cardoso aduz:

Combater a fome, priorizar o gasto público com programas de cunho social e aumentar sua eficiência é obrigação de um governo — como o presidido por Vossa Excelência — comprometido com ideais de democratização e justiça social. Mas só a estabilidade de preços criará condições para o crescimento sustentado da produção e do emprego e para a distribuição de renda¹¹⁶

Nisso, é interessante analisar e ressaltar a natureza tipológica do conteúdo textual desse documento. Sabe-se que via de regra uma exposição de motivos é um gênero discursivo utilizado pelos Ministros de Estado para dirigir-se ao Presidente da República com finalidades bem específicas. Em resumo, “informar sobre um determinado assunto, propor alguma medida ou submeter à consideração de algum projeto de ato normativo”¹¹⁷. Portanto, trata-se de um texto de convencimento. No caso, reiterando a importância, urgência, predominância de todas as problemáticas recorrentes e presentes no Brasil, mas ressaltando o teor basilar, primordial e prioritário da luta contra a alta inflação.

O Plano consistia basicamente em uma estratégia de estabilização de preços. De acordo com o economista André de Melo Modenesi¹¹⁸, pode-se analisá-lo o separando por três etapas: a primeira sendo o ajuste fiscal de curto prazo, via criação do Plano de Ação Imediata e do Fundo Social de Emergência; a segunda pautada na desindexação da economia por meio de uma reforma monetária “[...]criando-se uma unidade de conta plenamente indexada, a Unidade Real de Valor, posteriormente transformada em moeda, o real, que substituiu o cruzeiro real”¹¹⁹; e a terceira, a utilização de âncora cambial, em suma, manutenção do real artificialmente sobrevalorizado¹²⁰.

¹¹⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Fernando Henrique Cardoso**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 14, n. 2, 1994, p. 115-116.

¹¹⁷ PINTO, Márcia Rossana Oliveira. **Exposição de motivos e parecer**. Curso técnico em operações comerciais: Redação. Ministério da Educação. UFRN, p.3. Disponível em: <https://www.fct.unesp.br/Home/Departamentos/Estatistica2163/redacao_11-exposicao-de-motivos.pdf> Acesso em 07 de fev. 2023.

¹¹⁸ Professor Adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

¹¹⁹ MODENESI, André de Melo. **Política Monetária no Brasil pós Plano Real (1995-2008): um breve retrospecto**. Revista Economia & Tecnologia, v. 6, n. 2, 2010, p.21. Disponível em: <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/21%20Capa/Andre%20de%20Melo%20Modenesi.pdf>> Acesso em 07 de fev. 2023.

¹²⁰ Ibidem, p. 21-22.

Anunciado em dezembro de 1993, sua implementação começou com a institucionalização da medida provisória nº 434, de 27 de fevereiro de 1994¹²¹. No dia 1 de abril de 1994 foi introduzida a Unidade Real de Valor (URV) e completou-se com a reforma monetária, em julho de 1994¹²².

Ou seja, quando se iniciou o Governo de Fernando Henrique Cardoso, no dia 1 de janeiro de 1995, o plano vigente não concernia ao documento do Plano Real, mas sim ao planejamento decorrente da gestão econômica de Pedro Malan¹²³. Como bem lembrado por Luiz Carlos Bresser-Pereira¹²⁴ em um de seus artigos “embora o governo e a imprensa entendam o Plano Real como compreendendo toda a gestão econômica do governo Fernando Henrique Cardoso, este é um entendimento incorreto”. Isto corrobora também com a má aplicação dessa generalização na literatura que analisa o período, dedicando críticas ou condecorações a mecanismos e propostas jurídico executivas diferentes.

De acordo com as obras e textos dos especialistas de saúde, economia, política e segurança social utilizados para a elaboração deste trabalho, prevalece certa concordância que “as iniciativas e ações na área social estavam ocorrendo no âmbito do Plano Real, um plano de estabilização da moeda nacional já em andamento”¹²⁵. O que rememora a preocupação primordial de Fernando Henrique Cardoso, quando argumentou que o combate à fome era – e é – uma obrigação do governo que, dentre outros tópicos, só teria êxito efetivo – em via de acesso ao emprego e distribuição de renda – caso fosse alcançado a estabilidade dos preços¹²⁶ na época. Combater a inflação era essencial para lograr em estabilidade. Essa estabilidade foi alcançada, dando margem para

¹²¹ FEDERAL, Governo. **Criação da URV: Exposição de Motivos**; Medida Provisória; Decreto. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 14, n. 3, p. 141-152, 1994. Disponível em: < <https://centrodeeconomiacpolitica.org/repojs/index.php/journal/article/download/1299/1284> >. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹²² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Financiamento para o subdesenvolvimento, o Brasil e o segundo consenso de Washington**. 2002, p.361. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1894> >. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹²³ Foi ministro da Fazenda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, além de presidente do Banco Central do Brasil durante o governo Itamar Franco.

¹²⁴ Diretor do Centro de Estudos do Novo Desenvolvimentismo da Fundação Getulio Vargas (FGVend). Doutor em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Também foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (Governo FHC, 1995-1998) e Ministro de Ciência e Tecnologia (Governo FHC, 1999).

¹²⁵ VALENTE, 1994, p. 394.

¹²⁶ “Combater a fome, priorizar o gasto público com programas de cunho social e aumentar sua eficiência é obrigação de um governo — como o presidido por Vossa Excelência — comprometido com ideais de democratização e justiça social. Mas só a estabilidade de preços criará condições para o crescimento sustentado da produção e do emprego e para a distribuição de renda”. CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Fernando Henrique Cardoso**. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 14, n. 2, 1994, p.115-116.

empenhar-se na alçada de outro objetivo, direcionado a um crescimento contínuo e efetivo desenvolvimento nacional.

Não seria incongruente, caso os meios – as medidas, políticas e financiamentos adotados – não tivessem tomado o protagonismo das finalidades. À princípio, conforme a análise da assistente social Cley Scholz, a proposta do governo de Fernando Henrique Cardoso era “[...]garantir a população acesso aos direitos sociais, por meio de políticas financiadas com fontes de recursos estáveis e a partir da tributação progressiva, condição essencial para que elas assumam efetivamente caráter redistributivo, em uma conjuntura de recursos escassos para a área social”¹²⁷. Todavia, alguns dos mecanismos utilizados para o desenvolvimento econômico que em tese beneficiariam o social, relativo ao combate à fome e a miséria, atuaram em detrimento do mesmo. Um exemplo didático, é a eliminação da cláusula de Segurança Alimentar do Acordo do GATT (Acordo Geral para tarifas e comércio)¹²⁸. Como argumenta o médico e ex-secretário Geral da Organização Internacional para o Direito Humano a Alimentação, Flávio Valente, a aplicação da estratégia de utilizar importações para promover a manutenção dos baixos preços no mercado interno fragilizou, em certos aspectos, a produção doméstica, principalmente relativo ao trabalho dos pequenos agricultores rurais¹²⁹.

Outra amostra simbólica de como a política macroeconômica operou em detrimento da luta pela Segurança Alimentar diz respeito a suspensão das licitações internacionais para a compra do Iodato – utilizado para fortificar nutricionalmente o sal– sem implementar outro mecanismo em substituição¹³⁰. De acordo com a Medida Provisória nº 895, de 16 de fevereiro de 1995, “É proibido, em todo o Território Nacional, expor ou entregar ao consumo humano, sal refinado, moído ou granulado que não contenha iodo”¹³¹, visando controlar o bócio endêmico no país. Em

¹²⁷ Sholz, Cley. **Assistência Social**. In: FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. A era FHC: um balanço. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p.607.

¹²⁸ O Acordo Geral de Tarifas e Comércio, (em inglês General Agreement on Tariffs and Trade, ou GATT) foi uma série de acordos de comércio internacional firmada por diversos países com o objetivo de reduzir os obstáculos para realizar trocas entre as nações, diminuindo as tarifas e taxas aduaneiras entre os membros signatários do acordo. REIS, Tiago. **GATT: Entenda como funciona o Acordo Geral de Tarifas e Comércio**. SUNO, 14 nov. 2018. Disponível em:<<https://www.sunno.com.br/artigos/acordo-geral-tarifas-comercio-gatt/>> Acesso em 07 de fev. 2023.

¹²⁹ VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada**. Rev. nutr. PUCCAMP, p. 20-36, 1997.

¹³⁰ VALENTE, 2004, p. 400.

¹³¹ BRASIL. **Medida Provisória nº 895, de 16 de fevereiro de 1995**, art. 1º. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/895.htm>. Acesso em 07 de fev. 2023.

contraste as disposições legais, uma reportagem do jornal Correio Braziliense, de 1999, divulgou resultados de uma pesquisa feita com a participação de 179 mil estudantes (de mais de 400 municípios diferentes), verificando-se que 59 mil dos alunos estavam com deficiência de iodo. A mesma pesquisa divulgada pelo veículo também havia revelado que entre as 54 empresas estudadas, 36 delas apresentavam irregularidades na adição de iodo¹³². Não obstante as falhas das autoridades públicas e as imprudências das empresas produtoras de sal “a parada da compra de Iodato levou a uma deterioração significativa da qualidade do sal colocada no mercado durante um período de quase dois anos. A redução da disponibilidade de iodo na dieta levou a um retrocesso do Programa de Combate aos Distúrbios causados pela deficiência do Iodo”¹³³. Em suma, apesar de ser amplamente divulgado, discutido e institucionalizado a importância deste componente, cuja falta provoca retardo mental grave e irreversível em crianças, surdo-mudez, anomalias congênitas e o bócio¹³⁴, a prioridade dessa gestão era o equilíbrio entre receitas e despesas e a diminuição dos gastos públicos.

Além disso, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) foi extinto em 1997 e só em meados de 1998 iniciou-se novamente o processo de elaboração de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição¹³⁵. Vários programas e ações de abastecimento e manutenção de estoques da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)¹³⁶ foram desarticulados e a própria companhia era recorrentemente ameaçada de extinção¹³⁷. De acordo com Flávio Valente, tais medidas seguiam “[...]o receituário internacional de abertura das fronteiras e liberalização dos mercados [...]”¹³⁸ e que a extinção de programas fazia “[...]parte do cumprimento das normas

¹³² **Tião Viana diz que ministério da saúde deve garantir adição de iodo ao sal.** Agência Senado, 26 out. 1999. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1999/10/26/tiao-viana-diz-que-ministerio-da-saude-deve-garantir-adicao-de-iodo-ao-sal>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹³³ VALENTE, 2004, p. 401.

¹³⁴ **Deficiência de iodo.** Biblioteca Virtual em Saúde. Ministério da Saúde. Cadernos de Atenção Básica, 2007. Disponível em: <[https://bvsm.sau.gov.br/deficiencia-de-iodo/#:~:text=A%20defici%C3%Aancia%20de%20iodo%20pode,\(crescimento%20da%20gl%C3%A2ndula%20tire%C3%B3ide\)](https://bvsm.sau.gov.br/deficiencia-de-iodo/#:~:text=A%20defici%C3%Aancia%20de%20iodo%20pode,(crescimento%20da%20gl%C3%A2ndula%20tire%C3%B3ide))>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹³⁵ VALENTE, op. cit., p. 400.

¹³⁶ Política de armazenamento e controle de preços de alimentos e de fomento à produção de agricultores familiares. Não foi extinto e passou a integrar ativamente nos programas sociais na gestão de Lula, principalmente como fornecedor no programa “Fome Zero”.

¹³⁷ VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002.** 2003, n.p. Disponível em: <http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=14125>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹³⁸ VALENTE, 2003, n.p.

impostas pelos acordos internacionais que estabeleciam a suspensão de políticas de formação de estoques e a redução de gastos com programas sociais de caráter mais universal”¹³⁹.

O contexto e a prioridade eram de liberalização do comércio internacional, de empenho pelo desenvolvimento, inserção no mercado global, para além das diversas questões privativas. Aqui cabe salientar que as escolhas e sugestões do Presidente – aliás, da ampla maioria dos signatários do poder político de uma nação – não refletiam somente as demandas nacionais como também intuam atender as urgências globais. É imprescindível, portanto, não preterir o contexto planetário da década de noventa, cuja proeminência de influência das ideologias neoliberais afetaram em grandes instâncias o dinamismo econômico e social de países da América Latina, assim como o do Brasil da era Fernando Henrique Cardoso¹⁴⁰ – de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco idem.

A gestão de Fernando Henrique Cardoso procurou seguir o plano que melhor condizia com as demandas de sua conjuntura e o plano da sua gestão econômica, liderada por Pedro Malan, não necessariamente dialogava com as demandas internas mais urgentes, mas sim com as emergências de uma influência externa iminentemente mais influente, dentro do esboço de ideários de uma elite que não sentia o desespero imediato da fome.

Para desenvolver-se como país é essencial o crescimento da atividade econômica. E para fomentar a requerida atividade é imprescindível vias de financiamento. Afinal “A atividade empresarial, seja ela privada ou pública, depende diretamente da possibilidade de financiamento¹⁴¹”. É razoável pensar que em um contexto de crise fiscal¹⁴², desequilíbrio

¹³⁹ VALENTE, 2003, n.p.

¹⁴⁰ Que também era sociólogo e um dos intelectuais que elaboraram a Teoria da Dependência. “A Teoria da dependência, numa síntese apertada, afirma que a unidade nacional ou regional somente pode ser entendida em conexão com sua inserção no sistema político-econômico mundial. Em outras palavras, a economia dos países periféricos está condicionada pelo desenvolvimento e expansão das economias dos países centrais”. O que implica na crença de que a dependência não necessariamente levaria a periferização, mas ao desenvolvimento. SILVA, Gustavo Javier Castro. **A teoria da dependência: reflexões sobre uma teoria latino-americana**. V. 14, 2010, n.p. Disponível: <http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/hegemonia_03_04.pdf>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹⁴¹ BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 359.

¹⁴² Crise fiscal é um problema causado quando as despesas do governo são tão altas que o próprio Governo não tem controle da dívida. Ou seja, quando não há superávit primário, quando não existe resultado positivo nas contas do governo. Isso eleva os juros, visto que o objetivo é diminuir ou manter a inflação mais baixa. **Crise Fiscal: Desafios e Soluções para os Próximos Anos**. Ergon, 8 mai. 2018. Disponível em: <<https://blog.ergonrh.com.br/crise-fiscal/>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

econômico, aumento da dívida, crise no balanço de pagamentos¹⁴³, desemprego, isolamento no mercado global e subdesenvolvimento, a oferta de financiamento externo por instituições de grande atividade e renome aparentassem no mínimo uma proposta atraente.

Quando Fernando Henrique Cardoso logrou sucesso no combate à inflação, na sua gestão como ministro da fazenda no governo de Itamar Franco, o governo acabou equalizando o fim da inflação crônica como indicativo de estabilidade macroeconômica¹⁴⁴ quando, posteriormente, Fernando Henrique Cardoso assumiu a chefia do executivo. Ou seja, um espectro frutífero para retomar o crescimento econômico da nação.

Novamente, salienta-se que Fernando Henrique Cardoso anunciava claramente que todos os problemas sociais e urgentes do país só teriam ferramentas de resolução caso existisse possibilidades de estabilização e desenvolvimento. Para tal, as proposições do Segundo Consenso de Washington soaram atrativamente eficazes.

Segundo Consenso de Washigton é uma terminologia cunhada pelo economista e ex-ministro de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser-Pereira, distinto do Consenso de Washington, expresso pelo economista britânico John Williamson¹⁴⁵. O Consenso de Washington consistia na premissa de que toda liberalização era benéfica e que a liberalização financeira fazia-se tão necessária quanto a liberalização comercial¹⁴⁶. A principal crítica à essa percepção era fundada no caos que uma instabilidade financeira internacional poderia causar dentro deste

¹⁴³ O Balanço de Pagamentos é o registro de todas as transações econômicas realizadas entre os residentes de um país com os residentes do resto do mundo relativo a um determinado período de tempo. Nele estão registradas todas as exportações e importações e todas as transações entre o país e o mundo. Uma crise no Balanço de Pagamento acontece quando o país não dispõe de reservas para pagar pelas dívidas dentro do tempo dos vencimentos. Normalmente os governos tentam evitá-la ou atenuá-la com os empréstimos concedidos pelo FMI, ou seja, receber recursos em vias de uma dívida. MIRANDA, Sílvia Helena G. **Contas Externas: O Balanço de Pagamentos**. ESALQ/USP, 2016. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2172798/mod_resource/content/1/Aula%2010%20-%202013outubro.pdf>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹⁴⁴ BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 361.

¹⁴⁵ Economista britânico especialista em assuntos relacionados à economia internacional. Famoso mundialmente por elaborar um receituário liberal (Consenso de Washington) substancializados numa lista de dez políticas que possibilitariam que os países latino-americanos alcançassem a estabilização na década de 80. Políticas estas também apoiadas por economistas do FMI e do Banco Mundial. Cf. BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹⁴⁶ BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 375.

espectro de fluxos de capital¹⁴⁷ descontrolados, potencializador de vulnerabilidade externa da economia. Já o Segundo Consenso de Washington, de acordo com a análise de Bresser-Pereira, é a dimensão internacional do primeiro, indo além da estabilização interna, mas uma prescrição para o desenvolvimento.

Esta prescrição partia da ideia de que países endividados poderiam desenvolver suas economias assentado nos investimentos de um financiamento externo. Em resumo:

Ao invés de dizer o que os países em desenvolvimento deveriam fazer para ajustar ou estabilizar suas economias, estabelecia o que deveriam fazer para crescer, para se desenvolver. A receita era simples: bastaria completar o ajuste fiscal e empreender as reformas neoliberais e, em função deste bom comportamento, usar a poupança externa. Ao invés do ‘desenvolvimento *cum* dívida’ dos anos 70, teríamos agora o ‘desenvolvimento *cum* poupança externa’¹⁴⁸.

Assim como o primeiro, essa renunciava a abertura financeira, para além da já exaustivamente comentada abertura comercial.

Todavia, o cerne conflitivo é a ausência de uma crítica ponderada acerca da proposta de um financiamento de desenvolvimento interno alicerçado em uma poupança externa¹⁴⁹. Uma ideologia tão bem incutida que pouco foi problematizada pelos gestores, empresários e elite da época, à sombra do contexto tão crítico e de um discurso resolutivo e persuasivo de instituições e profissionais com tamanho peso e notoriedade. Em seu artigo “Financiamento para o Subdesenvolvimento: O Brasil e o Segundo Consenso de Washington”, Bresser-Pereira sintetiza o discurso das instituições externas didaticamente:

“Nós entendemos que vocês não tenham mais recursos para financiar seu desenvolvimento, mas não se preocupem, façam o ajuste fiscal e as reformas, que nós

¹⁴⁷ Uma quantia de dinheiro que pode ser emprestado ou investido, capaz de gerar um fluxo de rendimentos ao longo do tempo por meio de sua aplicação na estrutura produtiva. Ou seja, ele não é apenas o dinheiro, mas também outros ativos como, por exemplo, os investimentos financeiros e os estoques de uma empresa. **O que é Capital?** Dicionário Financeiro. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/capital/#:-:text=Na%20economia%2C%20capital%20%C3%A9%20qualquer,para%20gerar%20riqueza%2C%20dentre%20outros> > Acesso em 07 de fev. 2023.

¹⁴⁸BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 374.

¹⁴⁹ Diferente de investimentos diretos estrangeiros. Quando usada para financiar consumo e não investimento, a poupança externa é sinônima de déficit em conta corrente. A confusão com investimentos diretos estrangeiros dá-se porque a poupança externa pode ser financiada por meio desses investimentos diretos (mais favorável do que via empréstimo). BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 384-385.

financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa, se possível com investimentos diretos”¹⁵⁰.

O dever, portanto, consistia em priorizar o ajuste fiscal e as reformas. Superar a crise fiscal, modernizar a administração pública de burocrática para gerencial, reformar a previdência social, abrir a economia, reduzir o protecionismo, aumentar as privatizações. Atingir as metas estipuladas pelo FMI.

Isso salienta o quanto as propostas do Conselho Nacional de Segurança alimentar eram destoantes da coluna medular que foi optada por esta gestão. Entre os componentes sugeridos pelo CONSEA em seu documento programático estavam: Reforma agrária, autossuficiência regional, isenção de tributação de alimentos em cesta básica, política de vigilância sanitária, adoção de mecanismos de proteção ao mercado interno, ampliação do mercado interno (tanto produtivo quanto distributivo), investimento intensivo na agricultura familiar. Tudo isso, apesar de não necessariamente soar contraditório, ia na contramão das prioridades do governo – que não dizia respeito a acabar com a fome. O projeto do CONSEA baseava-se no desenvolvimento interno via financiamento, investimento, poupança e autossuficiência interna. Já o escolhido pelo governo baseava-se num desenvolvimento interno promovido via financiamento externo – esse último encarado como componente necessário, obrigatório, essencial.

O que não se colocou em pauta foi a efetividade da estratégia escolhida, mesmo que sua natureza contrariasse a experiência internacional num geral. Sabe-se que ressaltado o histórico estadunidense oitocentista, as pesquisas realizadas entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) demonstraram que “quase cem por cento da acumulação de capital neles realizada é resultado de poupança nacional”¹⁵¹ – apesar das trocas de investimento entre as nações. Outrossim, mesmo após substituir parte da poupança interna pela externa, quatro quintos dos investimentos no Brasil permaneceram como resultado das poupanças domésticas¹⁵².

Bresser-Pereira argumenta que a ideia de desenvolvimento por meio de financiamentos externos foi o elemento que levou a países endividados da década de 1980 pouco crescerem na

¹⁵⁰ BRESSER-PEREIRA, 2002, p.375.

¹⁵¹ Ibidem, p.377.

¹⁵² BRESSER-PEREIRA, op. cit., loc. cit.

década de 1990. Argumenta também que essa ideia foi a causa da decisão brasileira em desconsiderar o desequilíbrio externo como problema e a utiliza como principal explicação para as duas crises de balanço de pagamentos que acometeram o país (uma em 1998 e outra em 2002)¹⁵³.

Porém não se deve *vilanizar* a abertura financeira ou a utilização de financiamentos externos pelas nações. Em uma dinâmica global, isso faz parte da saúde econômica dos diferentes estados. Todavia, assim como argumentado pelo economista e ex-ministro brasileiro, o financiamento externo é causa de subdesenvolvimento, ao invés de desenvolvimento, quando os recursos emprestados para um país são utilizados majoritariamente para consumo e não para investimento¹⁵⁴. O Brasil utilizava os investimentos diretos e os empréstimos para financiar déficit em conta corrente¹⁵⁵, consequentemente, para aumentar o consumo.

Em síntese “o investimento direto externo era cerca de US\$2 bilhões por ano, no início da década, e continuou a ser os mesmos US\$2 bilhões, mas, por mês, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, “nem por isso a taxa de acumulação de capital e a taxa de crescimento do país aumentaram”¹⁵⁶. À medida que aumentava a poupança externa diminuía a poupança interna; a valorização artificial do câmbio aumentava a propensão média ao consumo; durante os anos 1990 a produtividade aumentou, mas a política macroeconômica baseada nas altas taxas de juros¹⁵⁷ e câmbio valorizado impediu que a produtividade resultasse em crescimento real; O crescimento foi artificial, ilusório, como explicado pelo autor:

O investimento direto é um fluxo financeiro adicional para dentro do país que, mantida a taxa de juros, abaixa a taxa de câmbio de equilíbrio da economia, apreciando a moeda local. Com a valorização aumentam, por definição, os salários, já que a apreciação do câmbio é uma mudança de preços relativos a favor dos bens e serviços não comercializáveis, dentre os quais o mais importante é a força de trabalho. Aumentando os salários em função da apreciação da moeda local, aumenta o consumo, diminuindo, proporcionalmente, a poupança nacional. Foi o que aconteceu no Brasil: nos últimos anos o nível de investimentos cresceu muito pouco, enquanto que a poupança doméstica caía proporcionalmente ao déficit em conta corrente.

¹⁵³ BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 377.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 360.

¹⁵⁵ Também denominado déficit em transações correntes, é aquele que ocorre quando a soma das balanças comercial e de serviços e de transferências unilaterais do balanço de pagamentos mostra um resultado negativo, isto é, de déficit. **Déficit em conta Corrente.** Item do Glossário. Manual de Comunicação da Secom. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹⁵⁶ BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 385.

¹⁵⁷ Que geram desconfiança no mercado e potencializam o capital especulativo.

Portanto, a taxa de investimento na verdade não aumentou e o país permaneceu crescendo lentamente, menos de um por cento per capita.

Tabela: Crescimento do PIB em três décadas

Período	PIB	PIB por habitante
1971-1980	8,63%	5,72%
1981-1990	1,57%	-0,37%
1991-2000	2,65%	1,11%

Fonte: Ipeadata – www.ipeadata.org.br

Apesar da não estabilidade nas questões macroeconômicas do país, ocorreram melhorias em diversos outros setores, inclusive na área social. Com o crescimento da carga tributária, de 28% para 34%, grande parte do excedente foi investido em programas sociais, assistência social, saúde, educação e afins¹⁵⁸. A mortalidade infantil caiu de 40 mil para 35 mil entre 1994 e 2000¹⁵⁹. 53 milhões de pessoas foram beneficiadas com programas de cesta básica, assentamento, alfabetização, bolsa-escola, etc¹⁶⁰.

Apesar dos indicativos relativamente positivos, é um exagero afirmar que “avanços significativos foram realizados na área social”¹⁶¹. Nota-se um teor valorativo sentimental nas análises concernente aos dados na literatura de economistas, assistentes sociais, médicos e outros estudiosos que debruçaram-se sobre a questão. Enquanto uns superestimam os dados sociais, apontando crescimentos mínimos como grandes evoluções, outros subestimam as estatísticas, e internalizam uma suposta ociosidade total das entidades governamentais.

Durante os oito anos de gestão, o governo Fernando Henrique Cardoso investiu sim nas áreas sociais, o que promoveu uma cobertura social mais ampla. Ratificando, assim, parte do compromisso feito pelo presidente na garantia dos acessos aos direitos sociais, por meio de políticas financiadas “[...] com fontes de recursos estáveis e a partir da tributação progressiva, condição essencial para que elas assumam efetivamente caráter redistributivo [...]”¹⁶². Todavia, o

¹⁵⁸ BRESSER-PEREIRA, 2002, p.364-365.

¹⁵⁹ FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. A era FHC: um balanço. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 30.

¹⁶⁰ SHOLZ, 2002, p. 615.

¹⁶¹ BRESSER-PEREIRA, op. cit., loc. cit.

¹⁶² SHOLZ, op. cit., p. 607.

que prevaleceu foi a busca incessante de equilíbrio financeiro entre as receitas e as despesas – porque, como bem colocado pelo próprio Fernando Henrique Cardoso, a grande prioridade era a estabilização e o desenvolvimento.

O presidente tucano extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) dias após sua posse porque o combate à fome não estava no primeiro plano, estava no segundo. Tal como a eliminação da cláusula de Segurança Alimentar como medida de fortalecimento e incentivo à inserção das exportações agrícolas brasileiras no mercado externo, extinguir o Conselho e optar por não atender ou considerar algumas de suas proposições foi estratégia anteposta para evitar que a proposta de Segurança Alimentar pudesse ser convertida como uma barreira não tarifária¹⁶³. De acordo com a análise do ex-Secretário Geral da Organização Internacional para o Direito Humano a Alimentação, subentende-se que havia receio que medidas de fiscalização, controle, produção e distribuição se convertessem em menor atratividade da agricultura nacional para o comércio global, sobretudo em vista de negociações com os Estados Unidos e o conglomerado da União Europeia¹⁶⁴.

A análise do médico e ativista Flávio Valente corrobora com os constructos analíticos do economista Bresser-Pereira. Segundo o nutrólogo “a inserção das exportações agrícolas brasileiras no mercado internacional globalizado era vista como imprescindível ao desenvolvimento econômico nacional, e o governo estava disposto a pagar o preço exigido”. Mesmo que isso significasse, em tradução livre, fome e desnutrição. Em seus trabalhos, Valente argumenta que apesar do governo de Fernando Henrique ter recebido uma máquina administrativa desarticulada do governo Collor – contribuinte da fragmentação das políticas públicas relativas à alimentação e nutrição – “O governo FHC, em consonância com as exigências dos acordos internacionais e sob a égide do Consenso de Washington, deu continuidade à política de desmonte e enfraquecimento do Estado”¹⁶⁵. De acordo com o médico, isso reverberou tanto na administração pública, como nos programas do ministério da agricultura que incidiam diretamente sobre a Segurança Alimentar;

¹⁶³ Barreiras não-tarifárias: que tratam de restrições quantitativas, licenciamento de importação, procedimentos alfandegários, valoração aduaneira arbitrária ou com valores fictícios, Medidas Antidumping, Medidas Compensatórias, subsídios, Medidas de Salvaguarda e medidas sanitárias e fitossanitárias. Dentre estas últimas encontram-se as barreiras técnicas, que são mecanismos utilizados com fins protecionistas. **Barreiras Comerciais**. Siscomex, gov.br, 08 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/identificando-mercados-1/barreiras-comerciais>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹⁶⁴ VALENTE, 2004, p.395.

¹⁶⁵ VALENTE, 2003, n.p.

esses foram de 25% do orçamento em 1995 para 5% em 1999¹⁶⁶. Poderia ser visto também no congelamento da remuneração dos servidores públicos durante os dois mandatos, pela não realização de concursos e pela contratação de funcionários sem garantia de direitos trabalhistas.

Em vários Ministérios, uma percentagem elevada do pessoal, ao final dos dois mandatos de FHC eram contratados por intermédio do PNUD ou da UNESCO, mediante contratos que não respeitavam os direitos trabalhistas, sem nenhum tipo de estabilidade funcional. Na área de nutrição do Ministério da Saúde este percentual chegava a mais de 95%, de mais de 70 funcionários¹⁶⁷.

Essas posturas referentes as questões alimentares resultaram em críticas contundentes a gestão de Fernando Henrique Cardoso durante o segundo mandato e potencializou a vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas urnas em 2002. Apesar do *boom* produtivo, das reformas implementadas, dos avanços democráticos e fortalecimento de importantes instituições, a riqueza não se distribuía e quem tem fome não poderia esperar mais quatro anos para ser alimentado – por uma obviedade de razões.

O crescimento macroeconômico, essencial como instrumento para a concretização das ações sociais (ressaltado por Fernando Henrique Cardoso em sua Exposição de Motivos) não é o suficiente para sanar as carências nacionais de um país já estruturalmente excludente¹⁶⁸. Medidas compensatórias e estruturais, portanto, são uma essencialidade também. De acordo com André Lahoz “seriam necessárias muitas décadas de atividade econômica positiva para que a situação dos pobres melhorasse pra valer – 25 anos de crescimento contínuo da renda per capita de 3% ao ano para que o grupo dos enquadrados na linha da pobreza caísse para 15% da população”¹⁶⁹. Conforme enunciado pela Assistente social Cley Scholz em um de seus trabalhos, os estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento apontavam que, por estimativa, o Brasil levaria 120 anos pra eliminar a miséria se sua economia crescesse 2% ao ano¹⁷⁰.

¹⁶⁶ VALENTE, 2004, p. 399.

¹⁶⁷ VALENTE, 2003, n.p.

¹⁶⁸ LAHOZ, 2002, p. 82.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 82-83.

¹⁷⁰ SHOLZ, 2002, p. 603.

O governo de Fernando Henrique Cardoso investiu sim nas áreas sociais, mas foi um investimento insuficiente para a superação das questões, até congruente com a ordem de prioridade. Decerto “a luta para garantir estabilidade tornou-se um fim em si mesmo”¹⁷¹.

A suspensão das licitações internacionais para a compra do Iodato foi apenas a título de elucidação. Em 1999, o orçamento investido em saúde e educação correspondeu a trinta e três bilhões. Em 1999 o orçamento investido nos juros sobre a dívida federal – juros, não a dívida, mas os juros da dívida – equivaleu a sessenta e nove bilhões¹⁷². Claro que é sabido dentro do setor fiscal que endividamento diminui vias de recursos, o que diminui, portanto, o crédito e viabilidades de investimento. Apesar das causalidades correlatas entre ambos os fenômenos, a discrepância orçamentária é elucidativa.

Ocorreram avanços, mas o enfrentamento direto em relação à pobreza/desigualdade e a fome foi tímido. Embora a pobreza tenha diminuído entre 1994 e 1996, decorrente da estabilização dos preços da cesta básica e aumento de renda, a conjuntura amistosa deteriorou-se em consequência da alta de juros, desemprego e recessão¹⁷³. Reiterando, portanto, a percepção de que a principal arma social utilizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso foi o sucesso das propostas do Plano Real na queda inflacionária antes mesmo de sua eleição. Motivo da diminuição da pobreza ao decorrer de sua gestão, mas que voltou a crescer poucos anos depois.

À luz disto, a pesquisadora do IPEA Sônia Rocha já afirmava, ainda em 9 de outubro 2000 em uma entrevista para a Folha de S. Paulo, que a promessa do segundo mandato de tirar 5 milhões de pessoas da miséria até dezembro de 2002 era improvável, visto que “O fim da inflação permitiu a redução dos índices de miséria no país, e isso não se repete”¹⁷⁴.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2001¹⁷⁵, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, mesmo entre as oito maiores economias do mundo o Brasil pertencia ao sexagésimo nono lugar no ranking de desenvolvimento humano – em

¹⁷¹ SHOLZ, 2002, p. 601.

¹⁷² Ibidem, 601-602.

¹⁷³ Ibidem, 602.

¹⁷⁴ SOLIANI, André. **Pobreza volta a crescer no segundo mandato de FHC**. Folha de S. Paulo, 09 out. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0910200002.htm>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹⁷⁵ **Informe sobre desarrollo humano 2001: Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano**. PNUD, 2001. Disponível em: <<https://www.insdip.com/wp-content/uploads/2020/10/Informe-sobre-desarrollo-humano-2001.pdf>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

comparação a Argentina, que ocupava o trigésimo quarto lugar. Em consonância com os dados do Estudo sobre a Desigualdade social do pesquisador Márcio Pochmann¹⁷⁶, “a média dos rendimentos dos 10% mais ricos da população é trinta vezes maior do que a dos 40% mais pobres”¹⁷⁷ e “Os 10 % mais ricos consomem 46,7%, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 1% do total¹⁷⁸”. Outrossim, conforme os dados do Mapa da Exclusão de 1999, 22% dos brasileiros, aproximadamente 1 pessoa a cada 5, ou em números totais, 37 milhões de pessoas estavam abaixo da linha da pobreza¹⁷⁹.

Todavia, como já ressaltado, seria imprudente atribuir a gestão tucana falta de preocupação total com o social. Ela de fato existiu e pode ser comprovada por meio das estatísticas e dos diversos programas que ganharam substancialidade durante os mandatos. Entretanto, não havia como combater a pobreza e a fome brasileira sem combater a excessiva concentração de renda interna (que pouco melhorou). Ademais, como constatado pelo BID, grande parte dos recursos destinados aos programas sociais nem ao menos chegavam aos mais pobres¹⁸⁰.

Consequência e o esperado de um país cuja sociedade têm dificuldades em enxergar as diversas nuances da pobreza. Dificuldades em identificar as diferenças de emergência entre os que lutam para viver melhor e os que pelem para sobreviver.

¹⁷⁶ Marcio Pochmann é economista, professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais da UNICAMP, ex-presidente do IPEA, autor de vários livros e artigos publicados sobre economia social, trabalho e emprego.

¹⁷⁷ SHOLZ, 2002, p. 601.

¹⁷⁸ SHOLZ, loc. cit.

¹⁷⁹ Ibidem, p.602.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 603.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A grande indagação desta pesquisa, como já ressaltado ao longo de toda monografia, consistiu no porquê de tanta insegurança alimentar persistir aterrorizando dezenas de milhões de seres humanos em um período dotado de ascendente dinamismo econômico e produtivo no Brasil (1995-2002). Dado a complexidade e multidimensionalidade de uma questão tão profunda, o foco principal foi direcionado à análise da criação e das propostas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), as contrastando com a postura adotada pelo governo, relativo as decisões e ao planejamento, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Para isso, foi tecida uma investigação dos planos, das dinâmicas econômicas e orientações políticas, dos fins da década de 90, que afetaram as proposições e a efetuação das políticas de Segurança Alimentar. Um estudo dos agentes históricos, com diferentes propostas, que protagonizaram o escolhido contexto.

Em conclusão, os acometidos pela fome não têm tempo para esperar que o bolo aumente (renda nacional) para reparti-lo depois. Não há como saber se as proposições dispostas no documento programático do Conselho Nacional de Segurança Alimentar lograriam ou não, se de fato seriam propulsoras de um verdadeiro crescimento e desenvolvimento nacional. Todavia, a não consideração das várias sugestões e da própria existência do Conselho¹⁸¹ é um indicativo forte de que realmente a fome, o combate à fome, não era uma prioridade para a gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Como já ressaltado por meio da análise da exposição de motivos nº395, a prioridade era o ajuste fiscal, a estabilização, para que assim se construísse vias de financiamento, para potencializar a atividade produtiva, comercial e financeira, pelas quais o governo mobilizaria recursos para efetivamente enfrentar as mazelas sociais que estruturam a sociedade brasileira – posto que a base de construção do Brasil foi a fome¹⁸². Entretanto, os meios, os instrumentos (ajuste fiscal, estabilização, financiamento, desenvolvimento), ganharam contornos mais proeminentes do que realmente a finalidade para qual o sucesso destes componentes a priori e a posteriori serviam: O

¹⁸¹ Como já mencionado, extinto assim que FHC assumiu a presidência.

¹⁸² Jamais se esquecer da escravidão de pessoas de diferentes sociedades, faixas etárias, gênero e condições que construíram majoritariamente tudo que existe neste país.

bem estar social. Não existe bem-estar social com milhões de corpos sociais desnutridos ou passando fome.

Por isso, diversas análises apontaram com fervor que as políticas sociais ficaram em segundo plano, subordinadas à política econômica¹⁸³. E advinda de tal constatação, pode-se concluir, concretamente, que o desmonte do CONSEA e a desconsideração da proposta política de Segurança Alimentar e nutricional, construída ao longo de anos de atividades e reunidas durante a Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, é resultante da natureza conflitiva entre seu conteúdo e a macroestratégia escolhida pelo então governo eleito¹⁸⁴.

Algumas das centenas de propostas do Conselho – como Reforma agrária, autossuficiência regional, isenção de tributação de alimentos em cesta básica, adoção de mecanismos de proteção ao mercado interno – iam na contramão das prioridades e estratégias da gestão. Conclui-se que tal aspecto foi um dos porquês que substanciaram na extinção do principal mobilizador de combate à insegurança alimentar do período, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e a não escolha de suas proposições – analisadas durante o primeiro capítulo.

Utilizando-se do conceito de Segundo Consenso de Washington, do ex-ministro Bresser-Pereira, concluiu-se que a propositura das instituições internacionais – como FMI e Banco Mundial – em financiar o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, levaram as entidades governamentais a redirecionar seus objetivos prioritários para conquistar este financiamento. Para tal, o dever consistia em priorizar o ajuste fiscal e as reformas, procurando atingir as metas estipuladas pelo FMI. Isto sem questionar-se sobre a efetividade do recomendado caminho, sem levar em consideração que a maior parte das nações que se desenvolveram foram predominantemente via financiamento interno.

Na teoria, no planejamento, no plano governamental, não necessariamente a política macroeconômica se sobrepôs ao social, mas foi encarada como via para resolvê-lo. Depreende-se, em vista do argumentado durante a monografia, que a princípio não foi uma decisão política relativo à prioridade de um em detrimento do outro; foi uma decisão política de investir em um, em favor do outro.

¹⁸³ SHOLZ, 2002, p. 602.

¹⁸⁴ VALENTE, 2004, p. 396.

Essa constatação não é exclusiva deste trabalho, mas apresenta respaldo e convergência com outras análises, incluso as posteriores ao governo discutido. À título de exemplo, em um documento do IPEA, de 2014, intitulado “A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação”, a gestão de Fernando Henrique Cardoso é definida como “visão do Estado neoliberal prevendo-se que a estabilização da moeda, o mercado e as regulações públicas seriam suficientes para a redução da fome, da pobreza e da desigualdade social¹⁸⁵”. No livro “Fome Zero: Uma História Brasileira”, publicado em 2010 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, afirma-se que os indicadores do período “[...] mostraram que a questão social foi, de certa forma, secundarizada na agenda governamental, pois não houve uma política de Estado que fosse direcionada para a inclusão social, o que resultou em um período de quase imobilidade e na permanência de muitos brasileiros em situação de pobreza e fome no País¹⁸⁶”. Em vista disso, nos últimos anos de mandato, o número relativo à pobreza permaneceu estável, sem diminuições significativas, mantendo-se entorno dos 35% e encerrando em 2002 por volta de 34,4%¹⁸⁷. Uma estabilidade indesejável.

A fome era – e é – um problema prioritário por natureza para qualquer governo do Estado. O combate a ela é um compromisso fundamental não só do Brasil, mas um comprometimento assinalado por outras diversas nações do mundo. Trata-se não só do direito de viver, é sobre o direito de existir.

Dado que a questão alimentar do país não dizia respeito – e nem diz – a falta de recursos, mas sim de distribuição; tendo em mente os limites de um mandato, dois mandatos, frente a problemáticas estruturais; esta era uma questão que poderia – e pode – ter sido de fato resolvida durante os oito anos. Principalmente por ser no Brasil mais uma questão de logística, distribuição, prioridade e decisão, do que de recurso ou produção.

Sendo assim, a fome persistiu – defronte ao ascendente dinamismo econômico e produtivo da era Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – devido à decisão política de colocá-la como

¹⁸⁵ SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. IPEA, Rio de Janeiro, abr. 2014, p. 73. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹⁸⁶ VEIGA ARANHA, Adriana. Fome zero: A construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. **Fome Zero: Uma História Brasileira**, v. 1, 2010, p. 46. Disponível em: <<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

¹⁸⁷ SILVA, 2014, loc. cit.

figurante e não como prioridade. Não foi por falta de recursos, administração, possibilidades, planejamento. Foi consequência de decisões políticas, harmoniosas com a hierarquia de prioridades definida pela governança em questão, e pela elite¹⁸⁸ – e parte da sociedade que come – confortável com a desigualdade em relação aos famintos.

¹⁸⁸ De acordo com Celso Furtado, uma elite dirigente do país que para além de tentar reproduzir exhaustivamente os padrões de consumo internacionais, internalizam e reproduzem as ideias estrangeiras mesmo quando não condizentes com a realidade nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 1990 Washington, D.C.

ADAS, Melhem. **A fome: crise ou escândalo?** 11. ed. São Paulo: Moderna, 1991. 103 p. (Polêmica).

AGAMBEN, Giorgio. **O que é o contemporâneo? e outros ensaios.** Argos, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Conhecimento para o Desenvolvimento.** Banco Mundial, 1998, 1999. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/fr/447971468152697694/pdf/184450PORTUGUE18213141061501PUBLIC1.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2022.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators Database.** World Bank, 2000. Disponível em: <<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>> Acesso em 27 dez. 2022.

Barreiras Comerciais. Siscomex, gov.br, 08 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/identificando-mercados-1/barreiras-comerciais>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

BARROS, José D'Assunção. **Fontes históricas: uma introdução à sua definição, à sua função no trabalho do historiador, e à sua variedade de tipos.** Cadernos do Tempo Presente, São Cristóvão-SE, v. 11, n. 02, p. 03-26, jul./dez. 2020|.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos.** 1994. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 807,** de 22 de abril de 1993. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em 06 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm>. Acesso em 06 fev. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 895, de 16 de fevereiro de 1995,** art. 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/895.htm>. Acesso em 07 de fev. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Financiamento para o subdesenvolvimento, o Brasil e o segundo consenso de Washington.** 2002. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1894>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Fernando Henrique Cardoso**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 14, n. 2, p. 114-131, 1994. Disponível em: <<https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repojs/index.php/journal/article/download/1286/1271>> Acesso em 02 de dez. 2022.

CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília, 1995. Disponível em: <<https://pesquisassan.net.br/biblioteca-consea/>>. Acesso em 06 fev. 2023.

CAMPOS, André Gambier. **Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da história brasileira**. IPEA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3512/1/td_2025.pdf>. Acesso em 07 fev. 2023.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: a fome no Brasil**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

Collor renuncia mas o Senado decide processá-lo por 73 a 8. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 30 dez. 1992. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&pesq=collor%20renuncia&pasta=ano%20199&hf=memoria.bn.br&pagfis=99245>. Acesso em 06 de fev. 2023.

Crise Fiscal: Desafios e Soluções para os Próximos Anos. Ergon, 8 mai. 2018. Disponível em: <<https://blog.ergonrh.com.br/crise-fiscal/>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

DA FOME, IPEA O. Mapa. **Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Documento de Política, n. 14, 1993. Disponível em: <<https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2023.

Deficiência de iodo. Biblioteca Virtual em Saúde. Ministério da Saúde. Cadernos de Atenção Básica, 2007. Disponível em: <[**Déficit em conta Corrente**. Item do Glossário. Manual de Comunicação da Secom. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao>>. Acesso em 07 de fev. 2023.](https://bvsmis.saude.gov.br/deficiencia-de-iodo/#:~:text=A%20defici%C3%Aancia%20de%20iodo%20pode,(crescimento%20da%20gl%C3%A2ndula%20tire%C3%B3ide) >. Acesso em 07 de fev. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

DE ALMEIDA, Antônio. **DA “ÉTICA NA POLÍTICA” A “POLÍTICA SEM ÉTICA”: O PT e as vicissitudes da esquerda no poder**. Disponível em: <<http://encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/anpuhnacional/S.25/ANPUH.S25.0371.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2023

FEBVRE, Lucien. **Combates pela história**. Lisboa: Editorial Presença, 1989 [original: 1953].

FEDERAL, Governo. **Criação da URV: Exposição de Motivos; Medida Provisória; Decreto**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 14, n. 3, p. 141-152, 1994. Disponível em: <<https://centrodeeconomiapolitica.org/repojs/index.php/journal/article/download/1299/1284>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

Índice Nacional de Preços ao Consumidor. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html>>. Acesso em 27 dez. 2022.

Informe sobre desarrollo humano 2001: Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano. PNUD, 2001. Disponível em:<<https://www.insdip.com/wp-content/uploads/2020/10/Informe-sobre-desarrollo-humano-2001.pdf>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

KOTLINSKI, Ana Maria Benavides. O novo paradigma de políticas públicas: Estado e sociedade civil, uma esfera ampliada. **Direito em Ação-Revista do Curso de Direito da UCB**, v. 8, n. 1, 2012, p. 299-317. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rda/article/view/4935>>. Acesso em 06 fev. 2023.

Mapa do mercado de trabalho no Brasil. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Diretoria de Pesquisas. N. 1,1994. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **A transição para o neoliberalismo e a crise do Governo Collor**. BOITO JUNIOR, Armando; GALVÃO, Andréia. Políticas e classes sociais no Brasil dos anos, p. 19-65, 2000.

MEMÓRIA GLOBO. **Fome no Brasil**. Jornal Nacional, 12 jan 2022. Disponível em:<<https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/jornalismo-e-telejornais/jornal-nacional/series/noticia/fome-no-brasil.ghtml>>. Acesso em 07 fev. 2023.

MIRANDA, Sílvia Helena G. **Contas Externas: O Balanço de Pagamentos**. ESALQ/USP, 2016. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2172798/mod_resource/content/1/Aula%2010%20-%2013outubro.pdf>. Acesso em 07 de fev. 2023.

MODENESI, André de Melo. **Política Monetária no Brasil pós Plano Real (1995-2008): um breve retrospecto**. Revista Economia & Tecnologia, v. 6, n. 2, 2010. Disponível em:<<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/21%20Capa/Andre%20de%20Melo%20Modenesi.pdf>> Acesso em 07 de fev. 2023.

Movimento pela ética na política. COEP Brasil, 07 de julho de 1992. Disponível em: <<https://coepbrasil.org.br/memorias-coletivas/movimento-pela-etica-na-politica/>>. Acesso em 06 de fev. 2023.

NETTO, Aparecido Capelin. **A DRU e sua influência na Previdência Social**. Jusbrasil, 2018. Disponível em: <<https://netocapelin.jusbrasil.com.br/artigos/546942838/a-dru-e-sua-influencia-na-previdencia-social>>. Acesso em 07 fev. 2023

O que é capital? Dicionário Financeiro. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/capital/#:~:text=Na%20economia%2C%20capital%20%2C3%A9%20qualquer,para%20gerar%20riqueza%2C%20dentre%20outros> > Acesso em 07 de fev. 2023.

PINTO, Márcia Rossana Oliveira. **Exposição de motivos e parecer.** Curso técnico em operações comerciais: Redação. Ministério da Educação. UFRN, p.1. Disponível em: <https://www.fct.unesp.br/Home/Departamentos/Estatistica2163/redacao_11-exposicao-de-motivos.pdf> Acesso em 07 de fev. 2023.

PNAD, IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 1998. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=downloads>>. Acesso em 27 dez. 2022.

REIS, Tiago. **GATT: Entenda como funciona o Acordo Geral de Tarifas e Comércio.** SUNO, 14 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.suno.com.br/artigos/acordo-geral-tarifas-comercio-gatt/>> Acesso em 07 de fev. 2023.

SEILD, Antonio Carlos. **Programa pode beneficiar 40 milhões de trabalhadores.** Folha de S. Paulo, 11 dez. 1992. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/11/brasil/12.html>>. Acesso em 06 fev. 2023.

SILVA, Ferreira Adriana. **Desigualdade inflacionada: os efeitos da inflação sobre as diferentes classes de renda.** CEPEA, 14 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opiniao-cepea/desigualdade-inflacionada-os-efeitos-da-inflacao-sobre-as-diferentes-classes-de-renda.aspx>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

SILVA, Gustavo Javier Castro. **A teoria da dependência: reflexões sobre uma teoria latino-americana.** V. 14, 2010, n.p. Disponível: <http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/hegemonia_03_04.pdf>. Acesso em 07 de fev. 2023.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação.** IPEA, Rio de Janeiro, abr. 2014, p. 73. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em 07 de fev. 2023.

SOLIANI, André. **Pobreza volta a crescer no segundo mandato de FHC.** Folha de S. Paulo, 09 out. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0910200002.htm>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

STACCIARINI, José Henrique Rodrigues. **Um século da história da miséria do povo brasileiro: triste memória do subdesenvolvimento.** In: II Simpósio Nacional de Letras e Linguística; I Simpósio Internacional de Letras e Linguística. Goiás. UFG, 2011, p. 481- 494. Disponível em: <<https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/520/o/35.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2023.

Tião Viana diz que ministério da saúde deve garantir adição de iodo ao sal. Agência Senado, 26 out. 1999. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1999/10/26/tiao-viana-diz-que-ministerio-da-saude-deve-garantir-adicao-de-iodo-ao-sal>>. Acesso em 07 de fev. 2023.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **A política de Insegurança alimentar e nutricional.** In: A ERA FHC e o governo Lula: transição? Brasília. Inesc, 2004, p. 393-420.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002.** 2003, n.p. Disponível em: <http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=14125>. Acesso em 07 de fev. 2023.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada.** Rev. nutr. PUCCAMP, 1997.

VEIGA ARANHA, Adriana. Fome zero: A construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. **Fome Zero: Uma História Brasileira**, v. 1, p. 74-95, 2010.

Zanin, Tatiane. **O que é inanição e o que pode acontecer.** Tua Saúde, 2018. Disponível em: <<https://www.tuasaude.com/inanicao/>>. Acesso em 06 de fev. 2023.