

Universidade Federal Rural Pernambuco

Departamento de História

Mateus Rodrigues Medeiros Melo

Comunidade Solidária: Estratégias políticas de combate à fome no governo Fernando Henrique Cardoso em parceria com as ações não governamentais.

Recife, 2019

# Mateus Rodrigues Medeiros Melo

Comunidade Solidária: Estratégias políticas de combate à fome no governo Fernando Henrique Cardoso em parceria com as ações não governamentais.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de graduação em licenciatura plena em história da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Recife 2019

## Sumário

Resumo.....	01
Discussão.....	02
Considerações finais.....	09
Anexos.....	11
Referencias.....	13

# **Comunidade Solidária: Estratégias políticas de combate à fome no governo Fernando Henrique Cardoso em parceria com as ações não governamentais.**

**Mateus Rodrigues Medeiros Melo<sup>1</sup>**

## **Resumo**

As ações da comunidade solidária não só estava presente no campo do combate a fome, pois suas ações se estendiam pela educação e entre outras áreas do governo. Contudo esse trabalho se dedica a refletir sobre suas ações que se preocupavam com o combate a fome, grave problema que assolava o Brasil durante tal período, e que já era estudado por institutos e diversos outros órgãos do governo. Dando maior ênfase aos avanços trazidos pelo programa Bolsa Escola e pela atuação civil organizada dentro do Programa Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pelo vida.

**Palavra-Chave:** Fome – Bolsa Escola - Governo - Comunidade Solidária

---

<sup>1</sup> Estudante do curso de História da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

## **1 Introdução**

Esse trabalho é uma revisão bibliográfica de artigos, livros e estudos de documentos que tem como conteúdo primário, o problema da fome no Brasil, com foco no recorte temporal entre 1995 a 2002, que é referente à gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Do ponto de vista dos objetivos a serem abordados, será analisado os avanços das políticas públicas de combate a fome, junto ao programa comunidade solidária, objeto de estudo do artigo. Além de perceber, quais foram os grupos que não foram inclusos nas ações do programa comunidade solidária, e que continuaram a não ser apoiados pelas ações afirmativas do governo.

Como aportes teóricos para o desenvolvimento do trabalho foram escolhidos autores como Josué de Castro, por conta de suas inúmeras produções acadêmicas sobre o tema da fome, que mesmo antes da chegada de FHC a presidência da república já era um grande problema que assolava a população mais carente do Brasil, além de ser uma referência mundial dessa temática. Trazer também para o debate, as produções de Eduardo Suplicy, que mesmo antes da eleição de Fernando Henrique Cardoso, já promovia discussões sobre o papel do estado para erradicar a miséria e promover uma renda mínima para que as pessoas mais pobres conseguissem se alimentar de forma mais saudável.

O que fez com que fosse desenvolvido esse trabalho, foi uma experiência de 4 anos e 6 seis meses no poder público, dentro da pasta da assistência social ( a nível municipal), fazendo com que se percebe a importância de ações desse tipo, para a população mais carente e que necessita muito de iniciativas do estado, para que possam ter uma alimentação de melhor qualidade, mostrando o nível de vulnerabilidade dessa população.

A metodologia adotada para o desenvolvimento do artigo foi a análise de dados gerados por institutos vinculados ao poder público, textos de teóricos que debatem o problema da fome no Brasil, além da colaboração da imprensa que já nesse recorte temporal percebia a ação devastadora da fome, frente as famílias mais necessitadas.

A produção acadêmica de artigos com esse objeto de estudo, se faz relevante, pelo fato de a fome ser um problema crônico que assola o Brasil há muitos anos, como mostram

estudos do IPEA já no início dos anos 90<sup>2</sup>, levantando um número de 32 milhões de brasileiros e brasileiras vivendo em estado de fome absoluta. Ainda de acordo com o mapa da fome. A criação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) em 24 de Abril de 1992, dois anos antes da eleição de Fernando Henrique Cardoso, fez com que o mesmo quando assumisse seu mandato, tivesse a questão do combate à fome como uma agenda importante para o governo. Daí o surgimento do programa comunidade solidária<sup>3</sup>.

O programa comunidade solidária, é composto por uma secretaria executiva que articula/aperfeiçoa ações entre os diversos ministérios do governo, saúde, educação e entre outros. Além de um conselho, onde a sociedade civil tinha participação em suas atividades e que tinha em sua presidência a senhora Ruth Cardoso<sup>4</sup>, que veio a dar maior notoriedade ao programa.

## **2 - Discussão;**

### **2.1 - Os graves problemas com a fome ao assumir o Governo Federal.**

O governo do presidente Itamar Franco (1992-1994), se dá após o impedimento do presidente eleito em 1989, Fernando Collor de Melo, acusado a época de um esquema de corrupção, que desviava dinheiro público.

Ao assumir o cargo de Presidente da República, Itamar Franco inaugura um novo momento na luta do combate à fome, por o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), ser um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano

---

<sup>2</sup> Instituto de pesquisa econômica aplicada - <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapam-da-fome-vol1.pdf>

<sup>3</sup> Foi um programa do governo federal brasileiro que foi criado em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que assinou o Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

<sup>4</sup> Esposa do então presidente. Antropóloga com ampla carreira acadêmica no Brasil e em várias partes do mundo.

à Alimentação Adequada, em regime de colaboração com as demais instâncias do Sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.<sup>5</sup>

O Brasil ao longo de sua história teve a desigualdade marcada em sua estrutura social, e com a chegada dos anos 90, institutos brasileiros geraram dados que deixaram clara a concentração de renda, tanto dentro do meio urbano como rural. Concentração essa que gerava um grande número de famintos. Mostrando de fato, uma afirmação de Josué de Castro no livro geografia da fome (1946), que afirma, o Brasil como um laboratório social do problema da fome. Pois esse problema é um mal que se estende por todo território brasileiro, deixando claro que a falta de políticas públicas que promovam o combate a fome, é um dos motivos que promovem esses grandes grupos de pessoas sem alimentação adequada.

O mapa da fome produzido pelo IPEA no ano de 1992 é mais um documento que reforça uma maior atenção a ser dada ao combate da fome pelo governo que foi eleito no ano de 1994. Pois demonstra a instalação e o aumento da fome nas grandes capitais do país, assim como também no meio rural.

Portanto, a concentração de renda e da terra – rural e urbana- estão entre as causas precípuas da fome. No Brasil o 1% mais rico fica com 13,9 % da renda nacional, os 10% mais ricos, com 48,2%. Já os 40% mais pobres tem 8,9%, enquanto os 10% mais pobres detém apenas 1,1% (IBGE,1995).

Percebendo as condições em que o Brasil se encontrava, no tocante das políticas de combate a fome, Fernando Henrique Cardoso, articula ferramentas políticas (Políticas públicas), que possam atender aos interesses da camada mais pobres, além de oportunidade de se comunicar com os mesmos, com sua participação no programa comunidade solidária. Um dos principais recursos usados pelo governo FHC, para praticar o combate a fome, em um país tão desigual com o Brasil.

---

<sup>5</sup> <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>.

## **2.2 - Os avanços sociais alcançados pela Comunidade solidária, junto ao bolsa Escola.**

Durante muitos anos, os governos trataram o problema da fome no Brasil, com medidas de caráter assistencialista. Distribuindo alimentos para determinados pontos do Brasil, onde a fome estava instalada de uma forma violenta ou levando alimentos para atingidos por algum desastre ambiental ou urbano.

Contudo, Fernando Henrique Cardoso antes mesmo assumir seu mandato de presidente da república, descreve em sua proposta de governo intitulada; Mão a obra Brasil<sup>6</sup>. Que a criação de emprego para a população, seria a forma mais efetiva de distribuição de renda de seu governo.

A implementação de políticas públicas de distribuição de renda e combate a fome, era uma realidade no Brasil que já era debatida no início dos anos de 1990 por algumas figuras do meio político<sup>7</sup>, pois a fome assolava todo o território nacional e com mais ênfase na região do nordeste, como podemos notar ainda no mapa da fome do IPEA produzido no ano de 1992:

A metade dos brasileiros cuja renda não permite sequer acessa a uma quantidade adequada de alimentos localiza-se nas cidades. A parcela mais significativa destes - cerca de 7,2 milhões de indigentes - está no Nordeste. Outra parcela apreciável dos famintos urbanos está nas regiões metropolitanas - 4,5 milhões de pessoas, ou cerca de 30% do total de indigentes que vivem nas cidades brasileiras. Apesar da concentração no Nordeste e nas grandes cidades, a fome urbana dissemina-se por todo o território nacional.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> <https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>.

<sup>7</sup> Podendo ser citado Eduardo Matarazzo Suplicy, hoje vereador (PT) pelo estado de São Paulo, PHD em economia pela universidade Estadual de Michigan, professor de economia da escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. E que será usado como referencial teórico no decorrer do trabalho.

<sup>8</sup> <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>.

Como é descrito por Suplicy e por Neto, sobre a estruturação do programa Comunidade Solidária em sua atuação dentro do governo:

De acordo com as diretrizes de trabalho estabelecidas para o conselho consultivo da Comunidade Solidária, sua atuação não está voltada para a proposição e implementação de novos programas de ataque a fome e a miséria, mas para a alteração da forma de gerenciamento dos programas já existentes por meio da participação mais intensa da sociedade civil e da maior integração operacional entre os diversos órgãos do governo federal, dos estados e dos municípios<sup>9</sup>.

A partir da percepção do caráter da comunidade solidária, podemos perceber que alguns das ações que pertencem ao programa são de grande eficiência, assim como o bolsa escola e as interações do mesmo com ações promovidas pela iniciativa da sociedade civil, a exemplo da campanha Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, promovida por Betinho<sup>10</sup>.

### **2.3 - Bolsa escola;**

A distribuição de renda no Brasil era um problema já debatido há bastante tempo como vimos anteriormente, pois a desigualdade social existente no Brasil é uma realidade constatada há muito tempo, e que deveria ser combatida de forma imediata.

O programa Bolsa Escola foi aplicado pelo governo federal no ano de 2001<sup>11</sup>, sendo um mecanismo de transferência de renda que mantinha as crianças nas escolas, para que elas não necessitassem de trabalhar para completarem a renda familiar. Além de fazer com que ações esporádicas de distribuição de alimentos, feito pelo governo fosse substituído pela distribuição de renda para a camada mais pobre da população. Para ter acesso a esse

---

<sup>9</sup> Neto,B.A.M; Suplicy,E.M. Políticas Sociais: O programa comunidade solidária e o programa de garantia de renda mínima. São Paulo, 1995.

<sup>10</sup> Herbert José de Souza (1935-1997), conhecido como Betinho, foi um sociólogo brasileiro e ativista dos direitos humanos no Brasil. Seu trabalho mais importante foi o projeto "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida".

<sup>11</sup> <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11104797/lei-n-10219-de-11-de-abril-de-2001?ref=serp-featured>.

benefício, as crianças tinham que ter uma frequência escolar de no mínimo de 85% além das famílias possuírem uma determina renda estipulada pelo programa.

A implementação do Bolsa Escola pelo governo federal se deu nesse momento que foi visto anteriormente, contudo, o programa já era aplicado em Brasília no ano de 1995 quando Cristovam Buarque (há época filiado ao partido dos trabalhadores) era governador o distrito federal. Iniciativa que fez com que as famílias mais pobres, que tinham em sua composição crianças, tivessem acesso a uma renda, além de fazer com que a evasão escolar tivesse uma grande diminuição, pois a frequência escolar era um dos requisitos para o acesso ao benefício.

O programa bolsa escola foi um grande avanço para o combate a fome e a miséria no Brasil, contudo, era um programa que deixava de atender a algumas pessoas que também necessitavam do auxílio do governo Federal. Pois existiam várias famílias espalhadas pelo Brasil que não tinham crianças em idade escolar, excluindo esses grupos do benefício, mas que necessitavam do socorro do poder público. Mostrando assim, uma ineficiência nesse ponto, por parte do programa.

#### **2.4 – Participação popular na luta contra a fome: A Campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.**

Na composição das diretrizes do programa comunidade solidária, a parceria e participação da sociedade civil era um dos pontos de grande avanço, considerado pelos seus idealizadores. Pois fazia com que os grupos organizados, participassem ativamente dentro do processo de construção, do programa.

Na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria requer-se um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico.

A campanha Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, foi uma ação encabeçada por Herbert Jose de Souza, mais conhecido como Betinho, e que juntou vários setores da sociedade, além do poder público e a iniciativa privada, para lutar pela diminuição da miséria por todo território nacional.

Essa campanha ganhou projeção nacional é fez com que se instalassem comitês<sup>12</sup>, por todo território nacional, que funcionavam executando as campanhas sociais promovidas pelo projeto. Que de maneira geral pode-se dizer que muitas das práticas da ação da cidadania estavam ligadas ao valor social da solidariedade. E até antes da fomentação da campanha da cidadania, SOUZA (1992:05)<sup>13</sup>, já diagnosticava;

Na situação de extrema pobreza que está submetida grande parte da população brasileira, é fundamental que o princípio de solidariedade se traduza em programas concretos que viabilize a satisfação básica das pessoas... Se uma parte imensa da população passa fome, não tem serviços básicos de saúde, vivem em condições de miséria insustentável, é necessário que se invista imediata e decididamente para se acabar com essa situação. Eliminar a pobreza absoluta e prioridade absoluta para uma sociedade democrática... Na democracia a solidariedade é um princípio constituído de todas as relações sociais e um dever de toda sociedade e das políticas sociais em todos os níveis.

Como foi visto anteriormente o programa comunidade solidária tinha entre suas diretrizes a parceria entre setores da sociedade civil organizada, que estivessem envolvidos com ações sociais, fazendo com que a ação do poder público fosse integrada com a população. Contudo a ação encabeçada por Betinho, que tinha alcançado grande desenvolvimento e projeção nacional não foi tratado como prioridade dentro do governo, como pode ser visto em uma artigo no Jornal Estado de São Paulo, ( SOUZA,1992;07):

O comunidade solidária é pequeno demais para a dimensão do Problema. Não tem os recursos nem a dimensão necessária. Nem poderia ter, a não ser que fosse substituir toda a ação do governamental. Teríamos um governo real e outro social

---

<sup>12</sup> Os comitês da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria, pela vida. Eram Instrumentos que praticavam as atividades da ação da cidadania, levando as ações aos mais necessitados. Ações essas, que poderiam ser arrecadação e distribuição de alimentos entre outras atividades.

<sup>13</sup> Souza, Herbert de. Ética na política e um novo rumo para o desenvolvimento. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 18 agosto. 1992. Opinião p. 05.

e isso dividiria o estado brasileiro em dois governos em direções opostas.

Cortes de gastos nas iniciativas de ações sociais para o equilíbrio das contas públicas, eram declarações conhecidas por parte do PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro) Partido do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Em artigo publicado pelo então líder do PSDB na câmara federal ao jornal Folha de São Paulo, com o título “a hora de cortar o gasto”, o líder do partido avaliava que 34,6% do orçamento daquele ano deveria ser cortado, com foco em investimentos e gastos sociais.

Ações sociais assim como outras políticas públicas dependem de verbas públicas para serem práticas com qualidade, sem o aporte de verbas dentro das ações sociais, suas atividades estagnam ou até mesmo sucumbem como veio a ocorrer com o projeto da Campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Pois não só problemas de verbas públicas o programaram, veio regredindo com o número de comitês e ações espalhadas pelo território nacional e cada vez mais enfraquecendo.

O programa comunidade solidária deveria ter seu orçamento aumentado proporcionalmente com o desenvolvimento de suas atividades junto com os outros ministérios, contudo não foi um dos principais focos do governo que tinha na agenda econômica uma de suas prioridades. Fazendo com que, as atividades elaboradas e executadas pela sociedade civil tivessem sua produção afetada, pelo pouco apoio dado por parte do governo.

### **3 - Considerações finais;**

As ações efetuadas pelo programa comunidade solidárias foram ações sociais importantes para o Brasil, pois como foi visto anteriormente pelos dados gerados pelo IPEA no ano de 1992, o governo de Fernando Henrique Cardoso encontrou o país com sérios problemas no campo do combate à fome. Contudo, as iniciativas do programa comunidade solidária não foram o bastante para erradicar a fome, pois várias de suas iniciativas sempre geravam grupos que deixavam de ser amparados pelo governo.

Analisando dados que eram debatidos pela imprensa nacional, se consegui observar mesmo que depois da implementação dessas iniciativas, o governo não conseguiu atingir os objetivos que eles desejavam. Por reportagem posta a público pelo jornal nacional no ano de 2001<sup>14</sup>, conseguimos observar que o índice de pessoas que tem uma alimentação inferior a necessária ou crianças que morrem por insuficiência alimentar, está com números muito próximos de países do continente africano. Mostrando a fragilidade e timidez, das políticas de combate a fome que estavam sendo praticadas no Brasil.

Em uma análise que reforça essa afirmação, SOUZA (1995:07) em um artigo ao jornal Estado de São Paulo trás que:

O comunidade solidária é pequeno demais para a dimensão do problema. Não tem recursos nem a dimensão necessária. Nem poderia ter, a não ser que fosse substituir toda a ação governamental. Teríamos um governo do real e outro do social e isso dividiria o estado brasileiro em dois governos, em direções opostas.<sup>15</sup>

Mesmo tendo ciência das várias fragilidades das ações sociais de combate a fome desenvolvida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, se deve evidenciar as várias contribuições que foram dadas para que as políticas de combate à fome fossem aprimoradas posteriormente, pois foram as experiências adquiridas com os erros ou ausências que existiam nessas políticas públicas, que fizeram com que os administradores brasileiros, pudessem repensar tais políticas, para que conseguissem atingir um maior número de beneficiários que realmente necessitavam e em muitos casos ficavam fora dos benefícios promovidos por parte do estado brasileiro.

A instalação do programa bolsa escola no governo federal, fez com que a distribuição de renda aos mais pobres que tinham crianças dentro do período escolar estabelecido pelo governo fosse ampliada, e foi um forte mecanismo de garantia de segurança alimentar para os grupos menos favorecidos no Brasil naquele momento. Contudo, como vimos anteriormente esse programa não garanti acesso à distribuição de

---

<sup>14</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=Ul3yFKVrE4I>.

<sup>15</sup> Souza, Herbert de. A miséria é grande, a ação é pequena. O **Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 out. 1995.p.07.

renda a todos que realmente necessitavam. Mostrando que essa política pública, assim como várias outras precisavam de adaptações.

**4 - Anexos;**



Revista *veja* debate os impactos da fome nas camadas mais pobres do Brasil.



**Betinho, símbolo maior da Campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.**

## **5 - Referencias;**

BARROS, José D'assunção. *Teoria da História: A escola dos Annales e a nova História*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BARROS, José D'assunção. *Teoria da História: Princípios e Conceitos Fundamentais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CAMARGO, J. M. Pobreza e renda mímina. Folha de São Paulo, 26 de dezembro de 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1994). *Mãos à obra: proposta de governo*. Brasília: s./ed.

Cardoso, Ruth. *SUSTENTABILIDADE, O DESAFIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO SÉCULO 21*.

CAVALHEIRO, Larrisa Dangela Bitencourt Candido. *DIREITO À ALIMENTAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE A FOME*. São Paulo, 2016

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. A fome no Brasil. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 7ºed, 2001.

CHARTIER, Roger. *História Cultural – Entre práticas e representações*. Rio de Janeiro: Brasil, 1990.

CONSTANTINO, Rodrigo. *Privatize Já*. São Paulo: Leya, 2012.

DUARTE, João Carlos. *Aspectos da distribuição de renda no Brasil em 1970*. Piracicaba, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiros, da Universidade de São Paulo, 1971.

HAYEK, Friedrich. (1990). *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

Hobsbawm, Eric. Tempos Fraturados: Cultura e sociedade do século XX – 1º ed –

São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Paim, Antonio. *História do Liberalismo Brasileiro* – 2º ed. rev.e ampl. – São Paulo: LVM, 2018

PÊCHEUX, Michel. *Análise do Discurso*. Campinas, SP: Pontos Editores, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. (1991). Capitalismo e social-democracia. São Paulo: Companhia das Letras.

PESAVENTO, Sandra Jathay. *História e História Cultural*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato Social. São Paulo: Hunterbooks, 2014.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

STACCIARINI, José Henrique Rodrigues. Pluralidade, Publicização e Multiplicação do fazer Político: A ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida no território brasileiro (1992/1997). São Paulo, 2002.

SUPLICY, E. M. O programa de renda mínima – Brasília: Senado Federal, 1992.

SUPLICY, E. M. e CURY, S. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. Revista de Economia Política, v. 14, n.1, 1994.

SOUZA, Nilson Araújo de. Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2008.

*10 Anos de governo pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma/* Emir Sader (org). – São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil 2013.