



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS

SARA HENRIQUE PONTES

**ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR,
PROGRAMA FOME ZERO, NO CONTEXTO DA SECA NO SEMIÁRIDO
BRASILEIRO.**

CAMPINA GRANDE - PB

2020

SARA HENRIQUE PONTES

**ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR,
PROGRAMA FOME ZERO, NO CONTEXTO DA SECA NO SEMIÁRIDO
BRASILEIRO.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), pertencente a linha de pesquisa Sociedade e Meio Ambiente e área de concentração em Gestão de Recursos Naturais como requisito para obtenção do título de Doutor em Recursos Naturais.

Orientador: Prof. Dr. José Dantas Neto – UFCG

CAMPINA GRANDE - PB

2020

P814a Pontes, Sara Henrique.
Análise de política pública de segurança alimentar, programa fome zero, no contexto da seca no semiárido brasileiro / Sara Henrique Pontes. - Campina Grande, 2020.
93f. : il. Color.

Tese (Doutorado em Recursos Naturais) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, 2020.
"Orientação: Prof. Dr. José Dantas Neto".
Referências.

I. Políticas Públicas - Brasil. 2. Segurança Alimentar. 3. Governança. I. Dantas Neto, José. II. Título.

CDU 304(81)(043)

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA ITAPUANA SOARES DIAS CRB-15/93

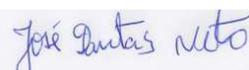
SARA HENRIQUE PONTES

**ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR,
PROGRAMA FOME ZERO, NO CONTEXTO DA SECA NO SEMIÁRIDO
BRASILEIRO.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), pertencente a linha de pesquisa Sociedade e Meio Ambiente e área de concentração em Gestão de Recursos Naturais como requisito para obtenção do título de Doutor em Recursos Naturais.

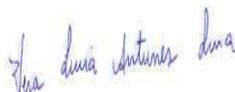
Aprovado (a) em 25/08/2020

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José Dantas Neto – UFCG

Orientador



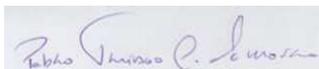
Prof.(a.) Dr.(a.) Vera Lúcia Antunes de Lima - UFCG

Membro interno



Prof. (a.) Dr.(a.) Erivaldo Moreira Barbosa - UFCG

Membro interno



Prof.(a.) Dr.(a.) Pablo Thiago Correia de Moura - IFPB

Membro externo



Prof.(a.) Dr.(a.) José Aderivaldo Silva da Nóbrega – SEAD-PB

Membro externo

DEDICATÓRIA

*À Deus, que me capacitou
e me permitiu chegar até aqui.*

Dedico.

RESUMO

O acesso a uma alimentação de qualidade é um direito social básico de todos os cidadãos, no entanto, esse é um processo complexo que envolve o comprometimento e a atuação efetiva de várias áreas governamentais com ações indiretas como aumento na produção agrícola, política de preços acessíveis, eficiente sistema de alimentos, educação alimentar, qualidade dos alimentos, geração de emprego e renda. Bem como de ações diretas, em caso de urgência da situação, principalmente em regiões atingidas por fenômenos climáticos severos, como é o caso da seca no semiárido brasileiro. Entre essas ações podemos citar acesso direto a alimentos e transferência direta de renda. Esta tese analisa a evolução de um processo gradativo em busca de instituir no Brasil políticas públicas eficientes na área de segurança alimentar, buscou-se realizar um levantamento histórico dessas políticas analisando a evolução ou não nesta área de atuação governamental e seus impactos na vida da população. O foco do estudo foi na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil a partir de 2003, com o Programa Fome Zero do Governo Federal, criado na gestão do então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva. Como objetivo geral buscamos analisar a eficiência e eficácia de política pública voltada à área da segurança alimentar no semiárido brasileiro. Na metodologia foi feito um levantamento histórico das ações voltadas a busca da segurança alimentar no Brasil e a partir daí traçamos e desenvolvemos uma adaptação do modelo processual de análise pública. Nos resultados e discussão avaliamos a efetividade do Programa Fome Zero desde a sua criação no ano de 2003 até os dias atuais, agora como Programa Bolsa Família. Apesar de algumas contramarchas encontradas no decorrer do programa. Concluiu-se que houve uma grande melhoria na condição socioeconômica de seus beneficiários, que representavam grande parte da população brasileira, o que ocasionou uma desoneração social do país em algumas áreas que antes eram extremamente demandadas, como por exemplo, o setor de saúde pública. E que o programa foi o mais robusto desenvolvido até hoje no país, atuando de forma efetiva na problemática da fome retirando milhares de pessoas da linha de extrema pobreza. Além do fato de disseminar uma nova maneira de atuação governamental de que sairia bem mais caro para o país o custo do não investimento em políticas públicas efetivas e estruturais na área da segurança alimentar.

Palavras-chave: Políticas públicas, Segurança Alimentar, Governança.

ABSTRACT

Access to quality food is a basic social right for all citizens, however, this is a complex process that involves the commitment and effective performance of various government areas with indirect actions such as increased agricultural production, affordable pricing policy, efficient food system, food education, food quality, job and income generation. As well as direct actions, in the event of an emergency, especially in regions affected by severe climatic phenomena, such as drought in the Brazilian semiarid region. Among these actions we can mention direct access to food and direct income transfer. This thesis analyzes the evolution of a gradual process in search of instituting efficient public policies in the area of food security in Brazil. We sought to carry out a historical survey of these policies, analyzing the evolution or not in this area of government activity and its impacts on the life of the population. The focus of the study was on the Food and Nutrition Security Policy in Brazil from 2003, with the Federal Government's Zero Hunger Program, created under the management of the then president, Luiz Inácio Lula da Silva. As a general objective we seek to analyze the efficiency and effectiveness of public policy aimed at the area of food security in the Brazilian semiarid region. In the methodology, a historical survey of the actions aimed at the search for food security in Brazil was made and from there we traced and developed an adaptation of the procedural model of public analysis. In the results and discussion we evaluated the effectiveness of the Zero Hunger Program since its creation in 2003 to the present day, now as the Bolsa Família Program. Despite some obstacles encountered during the program. It was concluded that there was a great improvement in the socioeconomic condition of its beneficiaries, who represented a large part of the Brazilian population, which caused a social strain on the country in some areas that were previously extremely demanded, such as the public health sector. And that the program was the most robust developed to date in the country, acting effectively in the problem of hunger, removing thousands of people from the extreme poverty line. In addition to the fact of disseminating a new way of governmental action that would be much more expensive for the country, the cost of not investing in effective and structural public policies in the area of food security.

Keywords: Public policies, Food Security, Governance.

SUMÁRIO

Sumário.....	vii
Lista de Figuras.....	ix
Lista de Quadros.....	x..
Lista de Gráficos.....	xi
Lista de Siglas.....	xii
1 INTRODUÇÃO.....	01
1.1 Problemática do estudo.....	05
1.1.2 Objetivos.....	07
Geral.....	07
Específicos.....	07
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	08
2.1 Segurança Alimentar.....	08
2.2 Políticas Públicas.....	10
2.3 Governança	15
2.3.1 Governança Interativa.....	20
2.4 Secas.....	22
2.5 O Semiárido.....	29
3 METODOLOGIA	35
3.1 - Área de estudo.....	35
3.2 Caracterização do estudo.....	36
3.3 Modelagem do estudo.....	36
3.4 Análise das políticas de embasamento da escolha das variáveis do estudo:	36
3.5 Estruturação dos procedimentos metodológicos.....	37
3.6 Modelo processual de análise das políticas públicas:	38
3.7 Modelo proposto de análise de políticas públicas.....	40
3.8 Descrição mais detalhada da metodologia.....	41

3.8.1 - 1ª FASE : Escolha da política e estudo de suas variáveis.....	41
3.8.2- 2ª FASE : Identificação dos fatores e variáveis de desenvolvimento.....	42
3.8.3 - 3ª FASE: Implementação.....	43
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	44
4.1 Programa Fome Zero (PFZ) – 2003.....	44
4.1.1 - 1ª FASE - Escolha das Políticas e Estudos das Variáveis.....	44
4.1.2 - 2ª FASE - Identificação dos Fatores e Variáveis de Desenvolvimento- Fatores variáveis e fatores limitantes.....	56
4.1.2.1 - Fatores Favoráveis.....	57
4.1.2.2 – Fatores Limitantes.....	60
4.1.3 – 3ª FASE – Implementação.....	65
4.2 Cartão Alimentação.....	69
4.3 Bolsa Família.....	70
5. CONCLUSÕES.....	76
7. REFERÊNCIAS.....	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo dinâmico racional de formação das políticas públicas.....	14
Figura 2- Três exemplos de visões da governança.....	17
Figura 3: Avaliação quantitativa de uma situação de seca.....	28
Figura 4: Evolução dos impactos de seca de acordo com a duração do evento.....	29
Figura 5: Mapa da incidência da seca em 2016.....	28
Figura 6: Mapa da incidência da seca no Nordeste 2017.....	28
Figura 7 : Incidência da seca no semiárido.....	31
Figura 8: Déficit hídrico no semiárido.....	32
Figura 9 : Vegetação predominante do semiárido.....	33
Figura 10: Áreas afetadas pela desertificação.....	34
Figura 11: Áreas suscetíveis a desertificação.....	34
Figura 12: Área do Semiárido.....	35
Figura 13: Modelo adaptado de análises de políticas públicas.....	40
Figura 14: Escolha da política e estudo de suas variáveis.....	41
Figura 15: Identificação dos fatores e variáveis de desenvolvimento.....	42
Figura 16: Exemplo de análise de política.....	43
Figura 17: Fase de implementação da política pública.....	43
Figura 18: Número de pessoas vulneráveis a fome por região.....	47
Figura 19: Novas propostas do Programa Fome Zero.....	51
Figura 20: Pilares do Fome Zero.....	52
Figura 21: Programas constituintes dos eixos.....	54
Figura 22: Mapa dos Programas Fome Zero.....	68
Figura 23: Objetivos do Bolsa Família.....	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Abordagem da governança partindo dos fins e dos meios.....	20
Quadro 2: Secas anuais ocorridas no Nordeste, do séc. XVI ao XXI.....	25
Quadro3 : Evolução dos impactos de seca de acordo com a duração do evento.....	26
Quadro 4: Estágios de seca, ou categorias, as quais definem a intensidade de seca no mapa.....	27
Quadro 5: Explicação das fases do modelo original.....	38
Quadro 6: Modelo processual de análise de políticas públicas.....	39
Quadro 7: Explicação das fases do modelo adaptado pela autora.....	41
Quadro 8: Desenho Inicial do Programa Fome Zero.....	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da Extrema Pobreza no Brasil, 1990 a 2008.....67

Gráfico 2: Evolução do atendimento do Programa Bolsa Família.....75

LISTA DE SIGLAS

ONG	Organização Não Governamental
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
FAO	Food and Agriculture Organization
ONU	Organização das Nações Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
PNSAN	Política de Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
PFZ	Programa Fome Zero.
DHA	Direito Humano e a Alimentação
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
PAN	Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
P1+2	Programa Uma Terra e Duas Águas
CNAN	Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
SSAN	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
PFZ	Programa Fome Zero
ZCIT	Zona de Convergência Intertropical
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
FNE	Fundo Constitucional do Nordeste
MIN	Ministério da Integração Nacional
Condel	Conselho Deliberativo
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional -
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição-
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
IPEA	Pesquisa Econômica aplicada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
PT	Partido dos Trabalhadores
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
MP	Medida Provisória
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
CRAS	Centros de Referências em Assistência Social
PAIF	Programa de Atenção Integral as Famílias
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
PRONINC	Programa Nacional de Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
IPI	Imposto Sobre Produto Industrializado

ASA	Associação do Semiárido
MEC	Ministério da Educação
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
PBF	Programa Bolsa Família
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
CadÚnico	Cadastro Único
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
ICMS	Imposto sob Circulação de Mercadoria e Serviços

1. INTRODUÇÃO

Ações públicas são definidas por alguns autores como sendo bem mais que a execução de ações formais e informais. (SALAMON, 2012) afirma que as ações públicas são mais do que técnicas, regras formais, dispositivos, métodos utilizados na gestão pública para regulação da interação entre atores sociais. Elas contêm conteúdo de cunho social e juízo de valor, que direcionam as opções do decisor. As aplicações desses instrumentos produzem efeitos independentes e algumas vezes além dos objetivos anteriormente fixados abrindo um leque de opções de aplicações práticas e necessárias.

Para (LASCOUMES E LE GALÉS, 2011) as ações públicas não se restringem a racionalidade instrumental, pois apesar das mesmas possuírem características técnicas, também possuem características políticas, e estas se sobressaem. O modelo mental de interpretação da realidade exposta predomina na execução das mesmas, pois envolvem complexidade social e política.

O Governo dispõe de inúmeros instrumentos de ação pública, sendo um dos mais utilizados, as políticas públicas, posto que essas se subdividem em várias áreas de atuação, podendo assim serem postas em prática em diversas vertentes das ações governamentais, trazendo uma visão holística da gestão pública sobre os problemas sociais. O Estado figura aí como palco da formação, reconhecimento da necessidade, debate e aplicação das políticas públicas, além de ente maior do processo de formulação delas, tendo que traçar o planejamento estratégico para aplicação eficiente e eficaz das políticas demandadas e agir para que haja uma interação mais ativa entre Estado e sociedade. Pois as políticas públicas são traduzidas como um dos principais resultados de ação estatal.

Em relação ao seu formato, as políticas públicas segundo (KAHIL, 2015) assumem quatro maneiras: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas. As políticas distributivas são as decisões tomadas pelo governo desconsiderando os recursos limitados, privilegiam certos grupos ou regiões em detrimento de outros, as políticas regulatórias envolvem grupos de interesses, burocracias e são mais visíveis ao público, as redistributivas abrangem um maior número de pessoas abrangendo um ganho incerto no futuro e impondo perda concreta para determinados grupos. E o grupo das políticas constitutivas que lidam com procedimentos.

No caso das políticas públicas voltadas a área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), as discussões sobre elas a nível mundial e nacional não são de hoje. Desde o século passado muito se busca e se discute a respeito, com o objetivo de construir políticas públicas voltadas a segurança alimentar que sejam focadas em ações estruturais, buscando a resolução do problema na íntegra. Um dos fatores impulsionadores dessa postura mundial foram as guerras e alta de preços de alimentos após o seu fim. Podemos então destacar, um fenômeno específico como marco para essa postura mundial de buscar o bem estar da humanidade através do desenvolvimento de políticas públicas voltadas a segurança alimentar e nutricional na grande maioria dos países, esse fenômeno foi a Segunda Guerra Mundial.

Segundo (TAKAGI, 2010) neste contexto de pós guerra, importantes instituições foram criadas, como a Organização das Nações Unidas o Fundo Monetário Internacional e a FAO – Food and Agriculture Organization, esta última no ano de 1945 em Quebec, Canadá, sendo uma organização multigovernamental de incentivo a agricultura e à alimentação. Nessa época o mundo vivia um processo de reconstrução, o que não coadunava com uma situação de carência dos indivíduos, principalmente em itens de primeira necessidade. O discurso da economia liberal da época, de que o homem que passa por necessidades não é um homem livre, não coadunava com a falta de realização das necessidades básicas para uma vida digna.

No contexto nacional, a discussão inicial de se dar em 1946 quando Josué de Castro escreveu o livro Geografia da Fome e levou a sociedade e a comunidade científica a questionar se a problemática da fome seria apenas fruto dos fenômenos naturais, por exemplo a seca. A começar pelo fato de que a fome sempre existiu e que ela seria um fenômeno social criado pelo homem e que dessa maneira deveria ser resolvido por ele mesmo, mas sem descartar medidas de convivência com fenômenos naturais. Outra importante contribuição do brasileiro Josué de Castro para o destaque da fome no Brasil foi quando em 1952 ele assumiu a presidência do Conselho da FAO, onde atuou por três anos.

Na década de 70 uma forte crise no setor da segurança alimentar afetou o mundo. Esta crise estava diretamente ligada a fenômenos naturais. Mesmo com crescimento acelerado na produção agrícola mundial, fatores climáticos como a seca, acertaram em cheio as áreas produtoras, o que ocasionou uma diminuição significativa dos estoques de alimentos. Na época, principalmente na região da África, milhares de pessoas morreram

de fome. Concomitantemente o mundo vivia a crise do petróleo o que ocasionou alta de preços nos combustíveis, pesticidas, fertilizantes e tornou ainda mais aguda a crise alimentar. O Brasil não ficou de fora desta.

No início dos anos 90, diversas iniciativas eclodiram no Brasil com o intuito de construir a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país, várias prefeituras nas maiores cidades do país organizaram eventos voltados a busca por alternativas na construção da SAN. A exemplo disso temos o Seminário “Fome – Desafio dos Anos 90 que aconteceu na cidade de São Paulo, em 1993 tivemos o lançamento da iniciativa Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida (1992-1993) como um movimento social, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza e muitos outros eventos aconteciam em diversas regiões do Brasil. Mas apenas nos anos 2000 viu-se uma efetiva aplicação da SAN no Brasil depois do agravamento da situação da pobreza e da vulnerabilidade das famílias no país, este fato culminou com a criação do maior programa de transferência de renda já criado no país, o Programa Fome Zero. (FIGUEIREDO, 2018)

A mobilização de diversos setores da sociedade em prol de colocar a questão da fome no Brasil em uma posição central se deu devido a visão de que o processo de desenvolvimento de políticas públicas em qualquer região é bastante complexo e demanda a interação harmônica de diversas variáveis, passando necessariamente por ações governamentais voltadas a esse fim. Essas ações públicas são compostas por um conjunto de regras formais e informais que dão apoio a ações coordenadas entre pessoas e organizações.

Para (MANEGO, MARTINS, et al, 2015) o esforço do Brasil para desenvolver um conjunto de ações em áreas governamentais como a social e a econômica, levou o país a ter um destaque internacional no desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao Direito Humano e a Alimentação (DHA) e a Segurança Alimentar Nutricional (SAN). Através de ações específicas como um maior acesso da população a saúde e educação como também a uma melhoria no salário mínimo, foi dado acesso as essas camadas mais atingidas pela problemática da fome a terem um melhor resultado quando se trata da mortalidade infantil e da desnutrição.

Assim também foram as políticas públicas relativas a mitigação dos efeitos da seca. Historicamente, muitas foram as políticas voltadas para a questão da seca no semiárido brasileiro sem sucesso, mas estas, apesar de não resolverem o problema e de serem

notoriamente reativas e não proativas, ajudavam a construir uma imagem positiva do governo brasileiro melhorando sua visibilidade política.

Segundo (ALBUQUERQUE, 2010) a seca é o mais constante fenômeno de extremo climático, sentido no semiárido nordestino, elas ocorrem, de acordo com as estatísticas durante 18 a 20 anos a cada período de 100 anos, são as anomalias sintomáticas de chuvas. O que compromete muito o desenvolvimento das cidades da região. Para Celso Furtado (2009), “Nada é mais importante para o desenvolvimento do Nordeste do que o aumento da resistência da região aos efeitos das secas” (p. 24)

Mesmo nesse contexto de comprometimento do desenvolvimento humano, econômico e social da população e região atingida, as políticas públicas de mitigação dos efeitos da seca só foram iniciadas após a grande repercussão mundial da seca de 1877 a 1879, quando morreram milhares de pessoas e o governo passou a reconhecer a seca como um problema de âmbito nacional. Obviamente que as “ políticas públicas” feitas pelo governo da época não tinham a prerrogativa dos processos de conhecimento avançado que se tem hodiernamente para elaboração e implantação das políticas públicas de hoje.

Em âmbito nacional a problemática da seca tem sido amplamente discutida por especialistas e órgãos governamentais, os diálogos mundiais sobre a questão da seca embasaram também debates em nível nacional. O Brasil foi um dos países signatários da Convenção Internacional de Combate à Desertificação e à Seca, em 1994. Mesmo assim, somente em 2004 concluiu o seu Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca/PAN-Brasil, estando em andamento a construção dos planos estaduais. (LIMA, 2017)

É possível citar algumas políticas públicas e tecnologias sociais instituídas para a problemática da seca e da fome no semiárido tais como a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater), no que concerne a políticas públicas de segurança alimentar, são bastante necessárias, pois o clima semiárido dificulta a produção devido aos seus longos períodos de estiagens e o agricultor necessita de políticas públicas de fomento para seu desenvolvimento.

O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) em 2003, beneficiou cerca de cinco milhões de pessoas em toda a região semiárida com água potável através de cisternas de placas. O Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), desenvolvidas especialmente para captar água para a produção de alimentos: cisterna-calçadão, cisterna-enxurrada,

barragem subterrânea, barreiro trincheira, barraginha, tanque de pedra e bomba d'água popular, que se referem a políticas hídricas (KEINERT, 2014).

Políticas públicas para mitigação dos efeitos da seca e proporcionando a segurança alimentar no semiárido brasileiro necessitam bem mais que formulação, necessitam de ações eficazes, perenes, holísticas, focadas na demanda real, com participação social e ação governamental para a promoção de segurança hídrica e alimentar. É nessa perspectiva que devem se desenvolver as atuais políticas públicas de segurança alimentar e convivência com a seca no semiárido.

1.1 PROBLEMÁTICA DO ESTUDO:

Um eficiente sistema de gestão de políticas públicas faz-se necessário em qualquer região para que essa venha a ter um bom desenvolvimento, principalmente no caso de regiões atingidas por fenômenos climáticos severos, como é o caso do semiárido brasileiro, tão assolado pela seca e seus efeitos. Some-se a isso um histórico de carência de políticas públicas voltadas a um problema grave e existente a anos: a insegurança alimentar, presente principalmente nessa região. A falta de políticas públicas estruturais e eficazes pautadas no desenvolvimento econômico e social da região, e na mitigação dos efeitos causados pela insegurança alimentar e convivência com os efeitos da seca agravou ainda mais o quadro de subdesenvolvimento da região.

Sob a perspectiva da gestão integrada eficiente e levando-se em consideração que o acesso à alimentação de qualidade é direito social básico e universal, como então se explicar a tão pouca importância dada a esta temática pelo governo brasileiro desde o início do século passado? Considerando que a dificuldade de acesso ao alimento é uma questão histórica que atinge as populações nordestinas e que tal problema se torna mais severo em anos de seca e, ainda, que a atuação estatal ocorre desde o início do século XX, sobretudo, através da política da solução hídrica comandada pelo DNOCS, o nosso problema de pesquisa se delinea em torno de três questões principais: em que medida as políticas empreendidas a partir de 2003, sob o enfoque da segurança alimentar, conseguiram se diferenciar das formas históricas de intervenção estatal no problema social da fome entre as populações do Semiárido? Existem, dentre estas políticas, ações

que levem em conta as especificidades climatológicas e hídricas do Semiárido? Que papel a transferência de renda exerce na garantia do direito humano à alimentação?

Esse descaso em relação a temática abordada torna-se ainda mais grave quando relacionado a fenômenos naturais que contribuem para uma realidade ainda mais difícil, como é o caso da seca no semiárido brasileiro.

Regiões atingidas pela seca tem aspectos relevantes de vulnerabilidade da população em relação ao que se refere a segurança alimentar, vale salientar, no entanto, que conforme já afirmava Josué de Castro, na década de 40, fenômenos naturais não podem de forma alguma serem apontados como causa exclusiva e principal da problemática da fome. A questão da segurança alimentar passa necessariamente pela gestão governamental com a criação de políticas públicas estruturais voltadas a mitigar esses efeitos e, mais ainda, de ser veículo estruturador de mudança ou melhoria da condição social da população.

Mais especificamente na região do semiárido brasileiro, no que se refere à seca, já existe um tratamento diferenciado por parte do governo federal, que inclui tratamento mais ameno para políticas de crédito e benefícios fiscais como, por exemplo, repactuação e alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural. (ANGELOTTI, 2014)

Convém ainda salientar que para tornar a questão da segurança alimentar, uma questão central e abordada com sua devida importância, são necessários o engajamento político e o compartilhamento de responsabilidades nos diversos níveis de controle e governo e entre os usuários afetados. O desenvolvimento socioeconômico está totalmente ligado ao planejamento e coordenação da gestão empregada em uma perspectiva gerencial. O que exige um processo sociopolítico e institucional que dê resultados reais, que deve ser gerido pelo Estado através da instituição de políticas públicas de longo prazo, e não apenas do imediatismo com caráter reativo e não preventivo.

Hipótese: As políticas públicas implementadas a partir de 2003 se diferenciam das anteriormente adotadas pelo Estado por terem centralidade na garantia do acesso à alimentação através da articulação entre políticas sociais que democratizam o acesso ao alimento, às condições de produção e comercialização de produtos saudáveis e, mais recentemente, à distribuição de renda por meio do Programa Fome Zero.

Assim justifica-se esta pesquisa pela importância de se fazer uma análise da eficiência e eficácia do maior e mais recente programa de transferência de renda e segurança alimentar já instituído no país, o Programa Fome Zero.

1.1.2 OBJETIVOS

OBJETIVOS

GERAL: Analisar a eficiência e eficácia de política pública voltada à área da segurança alimentar no semiárido brasileiro, através do modelo processual de análise de políticas públicas.

ESPECÍFICOS:

- Realizar levantamento histórico de formação e desenvolvimento de políticas públicas relativas à segurança alimentar no Brasil;
- Analisar a temática da segurança alimentar no Brasil, nos contextos sociopolíticos, históricos e econômicos, principalmente na região do semiárido;
- Discutir o tratamento conferido pelo Estado brasileiro em relação ao planejamento e instituição de políticas públicas referentes a segurança alimentar.
- Avaliar o Programa Fome Zero aplicando a adaptação do modelo processual de análise de políticas públicas.

2-REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Segurança Alimentar

A preocupação da humanidade com a disponibilidade de alimentos sempre existiu desde a antiguidade. Ao longo dos anos os governos vêm buscando aprimorar a ideia de construir reservas de alimentos para seus países. No século passado essa ideia evoluiu bastante, e após o término das grandes guerras mundiais o mundo se encontrou diante de um problema global, a grande demanda de alimentos para atender a toda a população mundial. O que ocasionou que, ao final da Primeira Guerra Mundial, surgisse pela primeira vez o conceito de “Segurança Alimentar”, que significava a autossuficiência na produção de alimentos de um país.

No fim da Segunda Guerra Mundial (SALTORATO, 2017) enfatiza que esse termo ganhou ainda mais destaque com a criação da FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) uma organização multigovernamental de incentivo a agricultura e a alimentação, com o intuito de proporcionar a libertação da necessidade e da fome e que para tanto defendia que seria necessário a disseminação de conhecimento para ser aplicada no desenvolvimento de melhores métodos de produção, processamento e distribuição e um melhor uso dos alimentos.

Naquele pós-guerra o alimento tinha passado a ter outro significado para as nações, o de figurar como arma política após a destruição em massa de diversos campos de produção de alimentos. Pois a escassez se tornava gritante e os países que tivessem uma boa reserva de alimentos, ou meios mais eficazes para produzi-los tornariam-se privilegiados e a autossuficiência alimentar desses países figuraria como estratégia de segurança nacional.

Com o intuito de frear o uso da produção de alimentos como arma estratégica para obtenção de posição privilegiada em detrimento a outros países, a FAO (2015) ressaltou que:

“O alimento não deve ser usado como instrumento de pressão política ou econômica. Reafirmamos a importância da cooperação internacional e da solidariedade bem como a necessidade de

evitar medidas unilaterais que não estejam de acordo com o Direito internacional e a Carta das Nações Unidas e que ponham em perigo a segurança alimentar.”

No contexto nacional, segundo (Albuquerque, 2010) o termo segurança alimentar sofreu um acréscimo do termo nutricional, passando a ser caracterizado como “Segurança Alimentar e Nutricional”, o acréscimo desse termo se deu através de iniciativa brasileira após a discussão em diversos fóruns internacionais. O termo Segurança Alimentar e Nutricional quis abranger muito além do “comer bem”, ele foi definido como sendo:

“O direito humano ao acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes para garantia de suas necessidades biológicas, considerando práticas saudáveis, o respeito à cultura, ao meio ambiente, a sociedade e a economia de forma sustentável, além do respeito à soberania dos povos na definição de políticas e estratégias de produção, comercialização e consumo dos alimentos.” (Albuquerque, 2010)

A questão da fome no Brasil vem sendo discutida desde a época colonial, e durante anos se confundiu com a própria história da política do país. No século XX ganhou mais ênfase, com a criação de uma grande quantidade de órgãos, leis e medidas voltadas a amenizar e solucionar a crise de abastecimento alimentar que o país vivia.

Neste contexto, (MELO, 2016) destaca que o brasileiro Josué de Castro ganhou grande notoriedade no cenário nacional e internacional nas décadas de 40, 50 e 60 como formulador, gestor e executor de políticas públicas voltadas a área de segurança alimentar, bem como por relacionar a problemática da fome no Brasil e no mundo a falta de uma gestão eficiente por parte da classe política. No entanto, neste período a questão da fome no Brasil ainda era discutida como sendo uma questão, apenas de abastecimento.

Apenas na década de 80, mais especificamente em 1985, o tema segurança alimentar passou a figurar além dos limites exclusivos do abastecimento de alimentos, com a criação de um documento voltado para uma política de abastecimento no Ministério da Agricultura, em parceria com outras instituições de outros países da América Latina, que visava esclarecer que a solução para a fome não passava exclusivamente pelo setor agrícola. Já que a FAO destacava que a segurança alimentar era bem mais abrangente que

a questão de abastecimento, pois passava necessariamente por dois objetivos: atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos. Esta última bem mais complexa. (OLIVEIRA, 2019)

Este novo viés de abordar a questão da fome no Brasil desencadeou a criação de diversos órgãos voltados a instituição de políticas públicas eficientes voltadas a temática da segurança alimentar. Tais como: Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN, vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SSAN, entre outros. A criação desses órgãos, bem como de outras iniciativas que partiram da sociedade civil, como a iniciativa Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida (1992-1993) como um movimento social, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza foram bastante importantes para que nos anos 90 fosse dada maior ênfase a construção efetiva da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país. (SALTORATO, 2017)

No entanto, não se viu nesse período a criação de efetivas medidas na área estrutural do combate a fome no país, em contrapartida ações emergenciais eram executadas a todo vapor e com grande destaque na mídia e na sociedade civil. Ocorre que passados alguns anos, os próprios beneficiários daquelas ações, entenderam que a solução definitiva não viria através de doações, ou ajudas emergenciais, mas que algo mais profundo deveria ser feito, algo que desse a essa parcela mais vulnerável da população meios de obter sua independência financeira e um reposicionamento na sociedade civil.

Para Takagi, (2010) a crise ocorrida nos anos 90, ocasionada pelo aumento do desemprego no Brasil, contribuiu para o aumento da pobreza e vulnerabilidade de grande número de brasileiros. Essa situação contribuiu para a retomada da discussão da problemática da fome no Brasil, mas dessa vez de uma maneira diferente. A discussão e a busca da solução para a fome no Brasil, figurava em uma posição central. Já que diante de números utilizados pelo próprio governo federal, cerca de 54,4 milhões de pessoas não possuíam renda suficiente para os gastos básicos como alimentação, vestuário, moradia e saúde, dos quais cerca de 24 milhões de pessoas não tinham renda suficiente sequer para se alimentar adequadamente.

E foi neste contexto, que surgiu a elaboração do ainda projeto Fome Zero, que em 2003, no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva viraria Programa Fome

Zero- PFZ e configuraria até os dias atuais como o maior programa de transferência de renda já criado no país.

No que se refere a capacidade brasileira em fomentar políticas públicas voltadas a segurança alimentar, Oliveira (2019) destaca que é possível afirmar que o país é autossuficiente em alimentos, apresenta uma pauta de exportações com significativa presença de bens agrícolas e se utiliza de importações para determinados tipos de produtos. Em um panorama geral vê-se o que Josué de Castro já afirmava desde a década de 40, que o problema da fome no Brasil não se deve a escassez de alimentos, mas sim a falta de articulação para lidar com problemas estruturais de cunho econômico e social.

2.2 Políticas Públicas

O conceito de políticas públicas segundo (BENEDITO E MENEZES, 2013) surgiu nos Estados Unidos, contribuindo para uma visão holística dos problemas sociais e buscando, para estes, uma resolução. Surgiram em um contexto em que as análises institucionais do Estado não ofertavam um direcionamento concreto na resolução de problemas reais.

Não existe um único e melhor conceito que defina políticas públicas. Uma das primeiras definições foi a de (MEAD, 1995), que definiu políticas públicas como sendo um campo de estudo através do qual se analisa um governo frente as questões públicas. Já (LYNN, 1980) define como sendo um conjunto de ações governamentais e seus efeitos. (PETERS, 1986) diz que as políticas públicas influem na visão, que o cidadão tem do seu governo, da soma das atividades desenvolvidas por este, analisando também o grau de delegação e o quanto as ações governamentais interferem na vida do cidadão. Um conceito bem sintetizado seria o de (DYE, 1984) que diz que “ política pública é o que o governo escolhe ou não fazer”.

Conceitos mais atuais também coadunam com os mais antigos no que se refere a essência da definição de políticas públicas. (CAMPOS, 2012) afirma que políticas públicas são o conjunto de práticas utilizadas por instituições governamentais e outros tipos de instituições, para a solução de problemas que afetem a sociedade. (SOUZA, 2016) diz que políticas públicas são instrumentos capazes de normatizar o uso dos bens

públicos e a relação da sociedade com estes para que, melhores resultados sejam alcançados, diante de determinados problemas que afetem a sociedade.

A fase de nascimento da política pública propriamente dita ocorre com o reconhecimento do problema social, por parte do Estado ou dos agentes não estatais, neste momento o Estado mensura a extensão desse determinado problema e se ou qual será o grau de intervenção no mesmo. A fase de intervenção no problema é bem mais política do que técnica e sendo assim a definição inicial do problema é temporária, pois ao longo da formulação das alternativas e da análise do mesmo, observa-se que novas variáveis surgem que modificam a essência do problema inicial.

Em relação a análise do problema motivador da criação da política pública (COHEN e MARTÍNEZ, 2004) afirmam que alguns questionamentos devem ser respondidos nessa etapa:

I- Existe um problema?

II- Qual é o problema?

III- Quais são os elementos essenciais do problema?

IV- Quem é afetado pelo problema?

V- Qual é a população alvo?

VI- Qual é a magnitude atual do problema?

VII- Quais as consequências do problema?

VIII- Conta-se com todas as informações sobre o problema?

IX- Há uma visão clara e definida do meio geográfico, econômico e social do problema?

X- Quais as dificuldades de se enfrentar o problema?

Respondidos estes questionamentos consegue-se visualizar mais claramente o problema e traçar um esboço da política a ser aplicada na solução do problema.

Outras definições dão ênfase ao papel das políticas públicas na solução de problemas sociais, qual seria a motivação para a criação delas e quais seus interesses, o papel na solução de conflitos por parte do governo também é discutida, e mais

recentemente o grau de participação de entes não governamentais, também são introduzidos no conceito de políticas públicas. (DIAS E MATOS, 2012)

Pode-se dizer que na política pública, busca-se propor a ação governamental, elaborar sua análise e se necessário propor mudanças. Em diversos conceitos de políticas públicas observa-se que todas elas direcionam-se ao *locus* da discussão dos interesses e ideias formadoras dela: O Estado. Além de se formarem baseadas em variáveis que se inter-relacionam diante do Estado, economia, política e sociedade.

Em seu processo de formação, as políticas públicas devem ter visão holística, além da participação de diversos setores da sociedade para sua formulação, e após sua definição, desdobram-se em projetos, planos, programas. Quando implementadas, seguem um sistema de avaliação e acompanhamento.

Ainda discutindo o processo de formação das políticas públicas (GARCÍA, DOBÓN E HAI, 2016) afirmam que é nessa fase que os atores sociais envolvidos buscam construir um plano de atuação, expondo seus suas preferências e necessidades, para alcance dos seus objetivos. No entanto, há nesse momento um embate político devido a interesses divergentes dos diversos atores sociais atuantes no processo de formação da política. Neste momento, faz-se necessário a atuação de um corpo técnico para dirimir esses conflitos direcionando e fundamentando de maneira racional os rumos que a política deve seguir e como utilizar de maneira mais eficaz os recursos necessários para execução dela: econômicos, humanos, materiais, técnicos dentre outros.

Um dos modelos bastante utilizados para análise de políticas públicas. Segundo (PINHO, 2011) é o modelo do ciclo dinâmico racional de formação de políticas públicas que é formado por 5 (cinco) fases:



Figura 1: Ciclo dinâmico racional de formação das políticas públicas

Fonte: PINHO, 2011

ETAPAS FORMADORAS DO CICLO:

Definição da Agenda: Significa a incorporação de uma demanda na lista de prioridades do poder público, induz e justifica uma intervenção pública legítima, sob a forma de decisão de autoridades públicas.

Formulação: Consiste em identificar e delimitar um problema atual ou potencial, levantar possíveis alternativas para a solução, avaliar custos e benefícios de cada uma delas e definir as prioridades. Definir objetivos de marco jurídico, administrativo e financeiro.

Implementação: Envolve a elaboração de planos, programas e projetos e o recrutamento e treinamento de quem irá implementar a política.

Monitoramento: Processo sistemático de supervisão da execução a fim de assegurar os objetivos estabelecidos.

Revisão: Momento em que se avalia quais pontos devem ser mudados para funcionamento da política. (PINHO,2011)

Este ciclo de formação e análise de políticas é resultante de uma série de atividades que juntas formam um processo político, longo e complexo, formado por diversas

variáveis que interagem dinâmica e concomitantemente. As fases do ciclo não são paradas e nem obrigatoriamente sequenciadas, mas obedecem a uma lógica de necessidades reais de modificação para melhor aperfeiçoamento.

O estudo de políticas públicas, segundo (DYE, 2009) abrange inúmeros modelos conceituais – de processo, racional, de elite, institucional, incremental, da opção pública, sistêmico – que inicialmente não foram feitos para o estudo direto de políticas públicas, mas oferecem um caminho para questionamentos e diferentes abordagens sobre o tema. O modelo de processo fundamenta a política em três fases político-administrativas: formulação implementação e avaliação. A aplicação desse modelo deve seguir uma linha administrativa, procedimental e racional.

Na escolha do modelo processual de análise o pesquisador ou gestor deve perceber que diferentes aspectos podem influenciar na utilização do mesmo. Assim deve-se pautar esse processo pela escolha do maior número de variáveis possíveis que possam trazer de forma clara a percepção do problema e sua solução, algumas variáveis que devem ser levadas em consideração são participação social, questões abordadas de maneira transversal, divisão de fases de análise, participação social, saber local e saber técnico. (ALVES, 2009)

Assim fica claro que deve-se levar em consideração, para uma eficiente aplicação do modelo processual e obtenção clara dos resultados da análise feita, que os atores da atual realidade afetados pelo problema sejam ouvidos, pois na busca de informações relevantes para o desenvolvimento de políticas públicas eficientes, os atores locais tem representatividade significativa. A construção de um processo de análise de políticas públicas pautado na integração dos atores e em uma visão holística da realidade social, ambiental, econômica e política será sempre mais eficiente e demonstrará mais claramente quais os rumos que as políticas públicas deverão tomar para serem eficientes e atenderem ao propósito para o qual foram criadas.

2.3 Governança

Governança é a totalidade de interações dos atores dos setores público e/ou privado, com o objetivo de criar oportunidades ou resolver problemas de cunho social, utilizando instituições e ações governamentais, dentro de uma base normativa criada para

o desenvolvimento dessas atividades. Também podendo ser definida como sendo a totalidade de concepções teóricas desenvolvidas para governar (KOOIMAN, 2013).

Rakodi (2013), define governança como sendo uma relação entre e dentro do governo de atores governamentais ou não. Também define como sendo um conceito que engloba atividades governamentais desenvolvidas por organizações e empresas multilaterais, internacionais e transacionais que cada vez mais operam fora da sua área específica de atuação. Ampliando seus horizontes de atuação.

A etimologia do termo governança origina-se do grego *kubernân*, que significa pilotar ou conduzir navio, foi originalmente utilizado como sistema de regras ou normas para dirigir uma cidade por Platão. A partir desse termo grego originou-se a palavra latina *gubernare* que vinha no mesmo sentido de conduzir, governar uma nação e criar regras. (BARROS, 2015)

O termo governança é mais comumente utilizado e estudado nas áreas de gestão pública, economia, relações internacionais, direito, ciência política, sociologia. O que essas disciplinas buscam é estudar esse tema, dentro de determinado problema abordado, mas sem tentar compor uma delimitação teórica permanente. O que se busca é uma compreensão empírica de governança que dependa do contexto e do problema abordado, já que esta é composta por várias vertentes. Apesar de a linha que separa o termo governança do termo governo ser bastante tênue, conseguiu-se fazer essa diferenciação a partir dos anos 80, quando as ciências políticas e sociais passaram a distingui-los, o termo governança passou a se referir a aspectos sociais e políticos da maneira de governar (BENVIR, 2011)

Para (KJAER, 2012) há três conceitos que embasam a aplicação na teoria e prática de como o termo governança é aplicado. A partir daí podemos identificar três importantes subáreas da ciência política, que têm esses tipos de aplicações na prática: Administração e políticas públicas, política comparada e relações internacionais. Na administração pública é vista como O Novo Gerencialismo Público (RHODES, 1996), nas relações internacionais é vista como resposta para problemas políticos globais (RHODES, 1996) e na política comparada como a existência de uma relação positiva entre governança e desenvolvimento sustentável. (HYDEN, 1999; MEADOWCROFT, 2011).

A figura 2 é uma síntese destes conceitos:



Figura 2- Três exemplos de visões da governança. Adaptado de (KJAER, 2012)

Nos dias atuais, houve uma mudança de paradigma na governança dos recursos naturais, buscando a quebra da governança tradicional e centrada no Estado, para uma que leve à cooperação entre os níveis governamentais. O que se nota na governança atual é a inclusão de diversos atores, que antes não faziam parte do rol de gestão e de governança naquela área. O objetivo dessa inclusão é a participação de diferentes atores, que atuam também em diferentes áreas, mas que de forma direta ou indireta têm algum tipo de ligação e influência na gestão e governança dos recursos naturais. Entre esses autores podem ser citados a sociedade civil, atores do setor privado, do setor público, enfim há à busca de uma nova governança. (LOFT; MANN; HANSJÜRGENS, 2015)

No entanto, essa nova governança enfrenta diversos desafios, posto que, não há um conjunto de ações coesas e coordenadas na atuação desses diversos atores e entre os

níveis aos quais os mesmos estão relacionados. A descontinuidade de ações de governança desenvolvidas para beneficiar comunidades, e desenvolver uma boa gestão de recursos naturais, além de lidar com severidade de problemas ambientais, tais como a seca, em regiões desfavoravelmente atingidas como as cidades do cariri paraibano localizadas no semiárido brasileiro, são visivelmente prejudicadas pela descontinuidade de ações governamentais.

As mudanças nas expectativas sociais no tocante as soluções políticas deve ser levada em consideração, em relação a superação de problemas dependentes das estruturas governamentais, pois a participação social democrática é uma tendência nos processos de tomada de decisão, principalmente tratando-se de problemas de definição de metas, responsabilidades, fluxos financeiros e gestão pública de uma forma geral. (MENEZES, 2017)

A crescente tendência é que esses atores estejam cada vez mais atuantes e envolvidos na tomada de decisão no que se refere ao que influencia no ambiente natural, pois essa reestruturação no que tange a maneira de gerir os recursos naturais e a maneira de melhor lidar com situações de severidade de eventos climáticos, tais como a seca, passa por todo o cotidiano da vida humana e influencia em diversas áreas de desenvolvimento, tais como social e econômico. Para que se tenha uma nova e eficiente gestão devem ser desenvolvidos conceitos e instrumentos inovadores e reestruturantes da atual conjuntura centrada exclusivamente na ação governamental, tais como: abordagens equipadas para lidar com novos riscos emergentes e circunstâncias futuras desconhecidas, abordagens de gestão adaptativa (ALBUQUERQUE, 2010) .

Há que se levar em conta também a capacidade limitada de responsabilidade que os estados têm em relação ao impacto do meio ambiente, o que exige adaptação a diferentes capacidades de resposta em relação a região de atuação, a formulação de política empregada além das particularidades culturais de cada população (WBGU 2011).

A governança possui um viés diferente do tradicional governo hierárquico, já que aquela visa a forma do uso de bens e serviços comuns decidido por um amplo grupo de atores que cooperam lado a lado e em parceria com o Estado, sendo que nesse cenário de governança o Estado atua como ator central em parceria com atores não-estatais, sendo que estes podem ser altamente influentes no bom êxito do processo de governança. Para esse fim faz-se necessário estabelecer processos participativos de percepções e

julgamentos das partes relevantes, estabelecendo um processo de adaptação e aprendizagem institucional para a criação de processos transparentes no processo de governança (NASCIMENTO, 2008).

No entanto, no tocante a descentralização da governança, empregada principalmente na governança multinível, há que se fazer algumas ressalvas em relação ao grau empregado nesse processo de descentralização, posto que, se esse processo for levado longe demais, ocasionará efeitos indesejáveis ao processo de governança, tais como baixa eficácia nos resultados pretendidos, desenvolvimento desigual e minimização de responsabilidade em algumas escalas administrativas. Assim deve-se estar atento para que os resultados obtidos pela descentralização da governança não sejam contrários aos anteriormente planejados, pois em vez de facilitar e agilizar o processo de governança essa descentralização excessiva poderia vir a ser um entrave acompanhada de falta de resultados positivos. (MENEZES, 2017)

O objetivo então seria moldar os arranjos de governança a fim de que se possa otimizar todos os níveis em escala espacial e temporal permitindo uma flexibilidade para as ações pretendidas, principalmente no tocante a governança nas ações diretamente ligadas aos recursos naturais e a seus fenômenos, como é o caso da seca. Há que se ter essa flexibilidade para lidar com as diversas necessidades de municípios diferentes em escalas diferentes, cada um com as suas necessidades e impactos ambientais negativos diferentes. Assim é necessária uma coordenação entre os diversos níveis de governo para estabelecer uma governança institucionalizada. (DILEMAN, 2013) .

É senso comum entre vários pesquisadores que o padrão engessado de gestão pública e pouca atribuição de responsabilidade aos níveis governamentais inferiores está em desuso, a tendência é que sejam cada vez mais flexíveis, buscando com que os meios utilizados sejam os mais apropriados para o alcance das metas, conforme parâmetros da tabela abaixo:

Quadro 1 - Abordagem da governança partindo dos fins e dos meios.

	ABORDAGEM DE METAS	MEIOS DE ABORDAGEM
VISÃO SOBRE O BEM ESTAR AMBIENTAL URBANO	Visão holística. Atribui relevância para os aspectos de qualidade de vida objetivos e subjetivos.	Hierárquico. Visa as normas (supra) nacionais. Aborda aspectos objetivos e quantitativos.
INSTRUMENTOS POLÍTICOS	Reflexiva, garante a participação e compensação, só estabelece e regulamenta os procedimentos para desenvolver objetivos de qualidade.	Substantivo. Apenas fornece normas, permitindo atrasos e a não eficácia em relação aos objetivos, impõem condições através de licenças.
DELEGAÇÃO DE RESPONSABILIDADES	Direta. Entregue as partes locais interessadas. Estadual e não estatal.	Centralizada. Descendente. As normas emitidas pela escala superior de governo são executadas e implementadas dentro do tempo estipulado.
INTERAÇÃO DOS ATORES	Todos os atores envolvidos em determinado objetivo interagem em um processo de planejamento aberto e dinâmico, amplamente apoiado por todos os envolvidos.	Há alguma negociação do governo local com as partes envolvidas, mas pode haver coerção para o cumprimento.

Fonte: Adaptado de (MENEZES, 2017)

2.3.1 Governança interativa

O termo governança interativa, participativa ou “governança social negociada” segundo (Pereira, 2008), faz menção a coisa pública em seu sentido mais maduro, no tocante a colaboração de todos os atores ativos e passivos do processo de gestão. Ela reconhece e potencializa a participação dos atores sociais, em busca da interação e mobilização de todo o conhecimento disponível na sociedade, buscando utilizá-lo na

melhoria do desempenho administrativo e na eficiência e eficácia dos processos (Bourdin, 2001; Hambleton et al., 2002; Pierre, 2001; Sisk et al., 2001; Kooiman, 2002).

“Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (STOKER, 2000, p. 93).

Um dos fatos que demonstra que o processo de governar é interativo é o grande número de parcerias público-privadas ultimamente criadas, elas representam o reconhecimento dos limites estatais de desenvolver uma governança eficaz. Tornando-se evidente o enfraquecimento das instituições públicas lidarem exclusivamente com a imensa gama de problemas sociais já existente como também os emergentes. Os atores públicos devem preocupar-se não apenas com problemas específicos, mas com o desafio de governar interações e construir pontes de entendimento entre os diversos atores atuantes no processo de governança (HARGROVE, 2002)

Ainda segundo Frey, 2004 faz-se necessário conhecer os níveis estruturais nos quais acontecem as negociações políticas, que podem ser de auto governança, governança hierárquica ou coo-governança, que se diferenciam por um maior ou menor grau de verticalização, embora todos esses níveis necessitem de um ator central e dominante, e os objetivos gerais da governança, necessitam de um padrão normativo que sejam pilares da governança exercida, para serem amplamente negociados com os diversos atores com a finalidade de alcançar a aceitação apoio e a atuação da população local. Outra variável que deve ser observada é o conjunto de instrumentos utilizados para o desempenho da governança, entre eles os arranjos institucionais e os canais de participação, além do estabelecimento de condições favoráveis para a atuação dos diversos *stakeholders* envolvidos no contexto de cada cenário sociopolítico.

Assim a lógica da governança interativa gira em torno de reinventar as formas de gestão para que essas atuem com o apoio dos atores da sociedade na busca de melhores resultados no sentido também de garantir a legitimidade democrática e a eficiência e eficácia no desempenho administrativo. É função primordial da governança participativa proporcionar a sinergia das forças inovadoras para que a colaboração possa emergir e atuar ativamente na busca de resultados concretos para a sociedade. Isto significa uma adaptação do sistema político administrativo a uma nova dinâmica da sociedade contemporânea, onde a linha que separa o público e o privado torna-se cada vez mais

tênue e a proliferação dos processos interativos cresce cada dia mais envolvendo multiníveis de atuação, o que resulta em uma sociedade cada vez mais atuante e participativa (KOOIMAN,2002).

No entanto, há que se observar outro fator importante no sistema dos atores atuantes no processo de governança: a legitimidade para atuar. Partindo do princípio que os participantes do sistema de governança não possuem legitimidade semelhante, uns tem maior poder de atuação e decisão do que outros. Essa avaliação é feita para se evitar o chamado vácuo de legitimidade em processos de governança, sendo assim avalia-se entre os atores a concepção do detentor de qualidades, títulos e direitos para o critério de participação, o que implica dizer que para algum ator participar do processo de governança ele tem que ser possuidor de algum desses, títulos, qualidades ou direitos, tais como, conhecimento, propriedade de títulos, localização espacial, participações em bens, etc. Conclui-se, portanto, que arranjos de governança não tem uma universalidade participativa em relação a todos os atores, portanto, nem todos podem ser incluídos nos processos de negociação e decisão, há que se dar prioridade a certos grupos que têm maior envolvimento com o problema abordado, seja como ator ativo ou passivo. (SCHMITTER, 2002)

2.4 Secas

A seca é um fenômeno natural que ocorre em escala global, atingindo diversas regiões do mundo, no entanto ocorre com maior frequência e intensidade em algumas regiões que sofrem mais com a severidade desse evento extremo, podendo ainda ser considerada como um desastre natural, caso, não haja capacidade de gestão pública que faça frente a esse evento. No contexto mundial as consequências da seca estão diretamente ligadas ao aumento da população. Desde o início do séc. XX as secas afetaram quase 1.900 milhões de pessoas em todo o mundo, ocupando, portanto, o posto de maior fenômeno extremo natural a atingir o maior número de pessoas. No entanto, elas se instalam lentamente e podem ser mitigadas e previstas. Com as mudanças climáticas elas devem aumentar em frequência, extensão e intensidade. (Wilhite & Buchanan-Smith, 2005)

A diferenciação entre seca e escassez de água parece estar mais clara. Ambas são problemáticas distintas e originárias muitas vezes por motivos diferentes, apesar de na

maioria das vezes coexistirem e serem interdependentes em determinadas regiões, a escassez de água geralmente resulta da influência antrópica, já a seca é um fenômeno natural não podendo ser evitada. No entanto, uma coisa as duas variáveis têm em comum: Ambas influenciam no desenvolvimento socioeconômico da região atingida. (MORTON, 2007)

Há algumas divergências em relação a definição de Seca, no entanto, a nível de União Europeia apresenta algumas definições que são consensuais (DG Env EC, 2006, 2007 & 2007a):

- ✓ É um fenômeno natural que representa uma característica normal e recorrente do clima de uma dada região;
- ✓ Corresponde a uma anomalia transitória das condições de precipitação, resultado da sua variabilidade natural em torno da média;
- ✓ Virtualmente é passível de ocorrer em qualquer região e tipo de clima, embora as suas características sejam bastante variáveis de região para região;
- ✓ Distingue-se de outros fenômenos meteorológicos pelo seu lento desenvolvimento, pela sua duração prolongada e pela diferença espacial entre as áreas onde ocorre o déficit de precipitação e a região onde são sentidos os principais impactos;
- ✓ Distingue-se da aridez por se tratar de uma redução temporária das disponibilidades de uma dada região (característica não permanente);
- ✓ Distingue-se também da escassez de água pelo facto de os eventuais desequilíbrios entre disponibilidades e necessidades, serem devidos a uma redução transitória das disponibilidades naturais de uma dada região;
- ✓ Os seus impactos podem resultar exacerbados no caso de a região afetada apresentar problemas na satisfação das necessidades existentes, de carácter permanente (seja em zonas áridas, seja em zonas com características de escassez).

A comunidade meteorológica internacional também define seca de três maneiras:
(i) deficiência de precipitação que resulta em escassez hídrica para alguma atividade,
(ii) ausência prolongada ou deficiência de precipitação (iii) e período anômalo

extremamente seco suficientemente prolongado sem precipitação, capaz de provocar um grave desequilíbrio hidrológico. (World Meteorological Organization, 1992; American Meteorological Society, 1997).

Segundo (CAMPOS E ESTUDART, 1994) o conceito de seca encontra-se diretamente ligado ao ponto de vista do observador. E traz algumas definições bastante consolidadas:

A seca climatológica refere-se à ocorrência, em um dado espaço e tempo, de uma deficiência no total de chuvas em relação aos padrões normais que determinaram as necessidades. Esse tipo de seca tem como causa natural a circulação global da atmosfera e pode resultar em redução na produção agrícola e no fornecimento de água, seja para abastecimento, seja para outros usos.

A seca edáfica tem como causas básicas a insuficiência ou distribuição irregular das chuvas e pode ser identificada como uma deficiência da umidade, em termos do sistema radicular das plantas, que resulta em considerável redução da produção agrícola. Esse tipo de seca, associado à agricultura de sequeiro, é a que maiores impactos causa no Nordeste Semiárido. Os efeitos são conhecidos: severas perdas econômicas e grandes transtornos sociais como fome, migração e desagregação familiar. É a seca social.

A seca hidrológica (ou de suprimento de águas), por sua vez, pode ser entendida como a insuficiência de águas nos rios ou reservatórios para atendimento das demandas de águas já estabelecidas em uma dada região. Essa seca pode ser causada por uma sequência de anos com deficiência no escoamento superficial ou, também, por um mal gerenciamento dos recursos hídricos acumulados nos açudes. O resultado desse tipo de seca é o racionamento, ou colapso, em sistemas de abastecimento d'água das cidades ou das áreas de irrigação.

Por esse motivo a seca tornou-se um dos fenômenos naturais mais estudados na atualidade, principalmente no que se refere as regiões semiáridas. Nesta região, o fenômeno extremo mais sentido é a seca, que costumam acontecer em um intervalo de 18 a 20 anos em um período de 100 anos. Essas anomalias chuvosas causam impactos na economia nordestina, pois causam impacto bastante significativo no desenvolvimento das atividades agropecuárias. A pesada influência dos episódios de seca, para as já frágeis condições de vida dos pequenos produtores e para a maioria da população, daquela região é bastante significativa. Some-se a isso o pouco acesso que a população tem a um eficiente sistema de armazenamento de água. (MARENGO, 2006)

Mas é a incapacidade de adaptação desses territórios atingidos que torna a seca um problema tão grave. Pode-se buscar como explicação para isto a ausência ou fraca atuação das esferas político-administrativas para atuar na capacidade de resiliência da

população e dos setores econômicos mais atingidos, tornando a política de convivência com a seca bastante limitada. (Bouleau et al, 2010).

Segundo (CAMPOS, 2014) a primeira seca registrada no Brasil, foi em 1583, feita pelo padre jesuíta Fernão Cardim, que viajou na costa brasileira de Pernambuco ao Rio de Janeiro, durante 7 anos, podendo assim, fazer um relato que constituiu o primeiro documento a registrar a seca no Brasil. Segundo ele, “desceram dos sertões para o litoral de quatro a cinco mil índios apertados pela fome”. Desde seus primórdios a seca era mais intensa no Nordeste semiárido, atingindo populações de baixa densidade demográfica e de pouca exigência, como os indígenas. Frisa também, que o estabelecimento de populações nessa região que dependem de atividades agrícolas, torna-se desfavorável, devido as condições naturais dela, além das vulnerabilidade e insuficiência de fontes de águas naturais para grandes demandas, por exemplo, grandes cidades e áreas irrigadas. O quadro 2 apresenta alguns quantitativos através dos séculos:

Quadro 2: Secas anuais ocorridas no Nordeste, do séc. XVI ao XXI

SECAS ANUAIS E SUA DURAÇÃO EM ANOS		
SÉCULO	NÚMERO DE SECAS	NÚMERO DE ANOS
Século XVI	4	4
Século XVII	5	5
Século XVIII	8	8
Século XIX	8	8
Século XX	10	10
Século XXI	5	5

Fonte: ANA, 2014

A seca de uma forma geral é caracterizado levando-se em consideração três dimensões: duração, intensidade e área afetada. Conforme figura 1, para definir o quantitativo da seca, define-se um limiar pré-estabelecido (X_0) de um variável X. A duração corresponderá ao período de tempo em que essa variável se encontra abaixo do limiar definido (D_i). A intensidade irá corresponder a proporção entre o acumulado a duração e a área afetada. (Tsakiris et al, 2007).

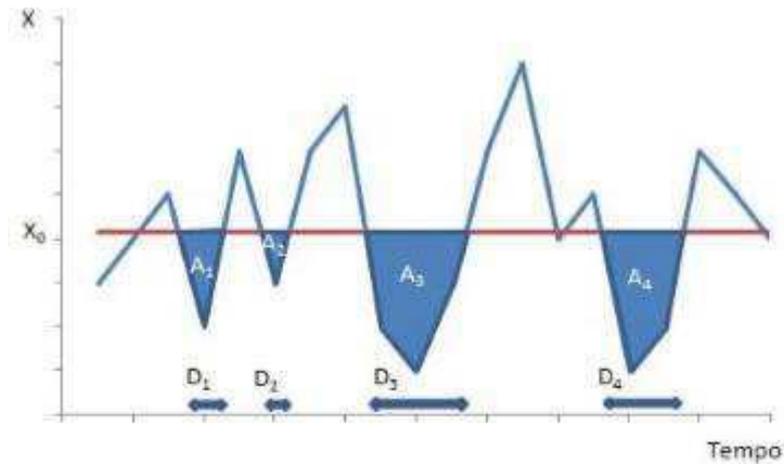
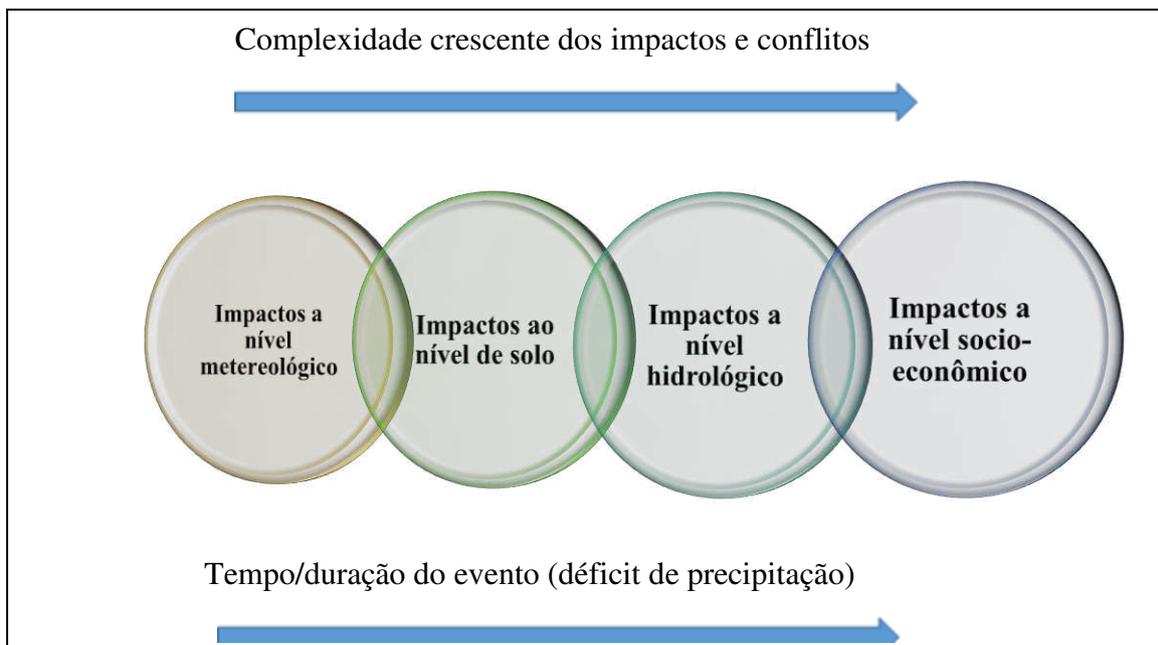


Figura 3: Avaliação quantitativa de uma situação de seca. Fonte: Tsakiris, 2005

Legenda:

- X a variável de medida;
- X_0 o valor limite definido;
- D1, 2, 3 e 4 duração das secas 1, 2, 3 e 4 respectivamente;
- A1, 2, 3 e 4 os respectivos desvios acumulados face ao valor limite X_0 .

Existem ainda diversos fatores operacionais, que são levados em consideração para delimitar início e fim desse evento e ainda definir seu grau de severidade e tipos de impactos decorrentes. A classificação é feita segundo diferentes fases e estágios conforme mostra quadro 3:



Quadro 3: Evolução dos impactos de seca de acordo com a duração do evento (adaptado de Wilhite & Buchanan-Smith, 2005)

Segundo (TRAVASSOS et al., 2013) uma situação de seca é normalmente resultante de uma persistência de núcleos de alta pressão (anticiclones), em uma determinada região. Que levam a redução da umidade, que conduz a uma maior radiação solar sobre o solo, aumentando também a evaporação. As regiões com climas marginais entre diferentes classificações (entre climas temperados e climas secos, ou entre climas tropicais e climas secos) são mais propensas a ocorrências de seca. No Nordeste brasileiro, as áreas mais afetadas pelas secas são aquelas que se encontram sob influência direta da Zona de Convergência Intertropical – ZCIT, a variabilidade climática decorrente da ação da ZCIT é associada aos fatores que determinam o regime pluviométrico na Zona da Mata e no Nordeste meridional. Quando esses fatores interagem ocorrem as secas mais severas e de grandes proporções (como as de 1951, 1958 e 1970) e plurianuais (como a de 1979-1983).

Devido a essa realidade métodos de monitoramento e prevenção das secas no Nordeste brasileiro tem sido desenvolvidos. Um dos mais conhecidos é o monitor de secas que faz um acompanhamento (monitoramento) regular e periódico da situação da seca no Nordeste. O Monitor de Secas acompanha, mês a mês, como a seca está progredindo (melhorando ou piorando) em todos os estados do Nordeste, e apresenta uma espacialização dos níveis de severidade de seca. Para isso utiliza a tabela baseada no National Drought Mitigation Center (Nebraska, EUA) que mostra os estágios de seca, ou categorias, as quais definem a intensidade de seca, quadro 3:

Quadro 4 : Estágios de seca, ou categorias, as quais definem a intensidade de seca no mapa do Monitor. Adaptado do National Drought Mitigation Center, Lincoln, Nebraska, U.S

Categoria	Percentil	Descrição	Impactos Possíveis
S0	30 %til	Seca Fraca	Entrando em seca: veranico de curto prazo diminuindo plantio, crescimento de culturas ou pastagem. Saindo de seca: alguns déficits hídricos prolongados, pastagens ou culturas não completamente recuperadas.
S1	20 %til	Seca Moderada	Alguns danos às culturas, pastagens; córregos, reservatórios ou poços com níveis baixos, algumas faltas de água em desenvolvimento ou iminentes; restrições voluntárias de uso de água solicitadas.
S2	10 %til	Seca Severa	Perdas de cultura ou pastagens prováveis; escassez de água comuns; restrições de água impostas.
S3	5 %til	Seca Extrema	Grandes perdas de culturas / pastagem; escassez de água generalizada ou restrições
S4	2 %til	Seca Excepcional	Perdas de cultura / pastagem excepcionais e generalizadas; escassez de água nos reservatórios, córregos e poços de água, criando situações de emergência.

Fonte: ANA, 2017

A figura 5 e 6 apresenta um exemplo comparativo da espacialização das secas no Monitor:

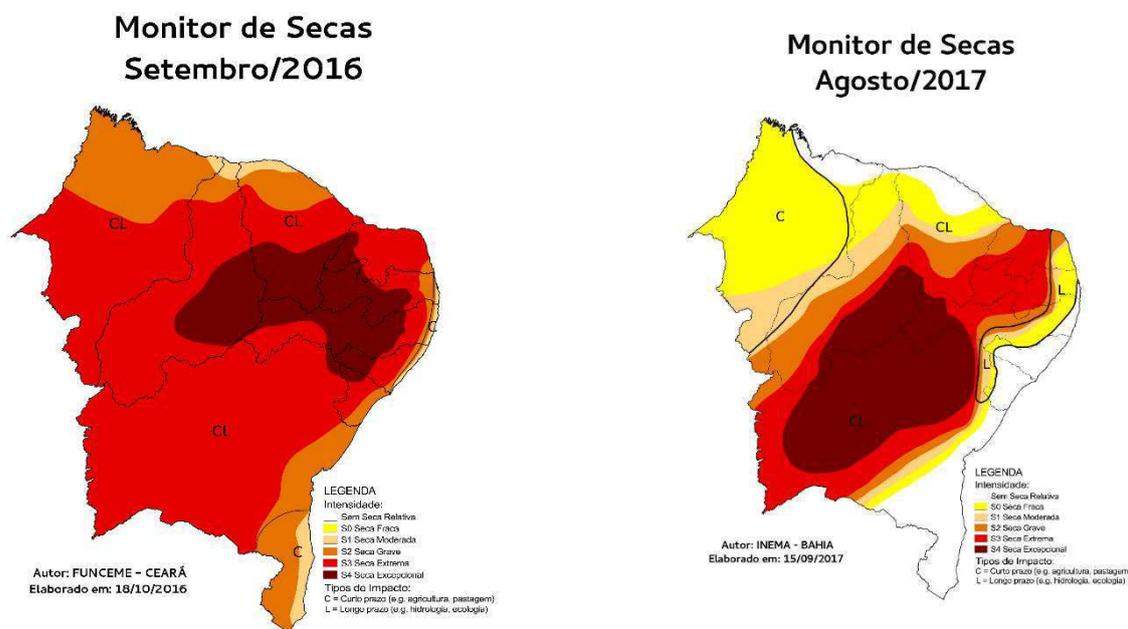


Figura 5: Mapa da incidência da seca em 2016.

Figura 6: Mapa da incidência da seca no Nordeste 2017

Vê-se que houve uma diferença no nível de severidade da seca, bem como de sua espacialização, no entanto não houve diminuição significativa, que fosse capaz de amenizar seus efeitos. Levando-se em consideração a severidade com que a seca faz-se presente nessa região, bem como a sua duração, observa-se que o termo vulnerabilidade climática do sistema humano, utilizado por (MORTON, 2007) é bastante atual.

Pois a vulnerabilidade climática do sistema humano, atinge níveis cada vez mais preocupantes. E a aplicação desse termo nos dias atuais é bastante pertinente, pois os impactos socioambientais das ondas de calor, das secas e da exploração intensiva do solo atrapalham sua resiliência, bem como a sobrevivência digna de uma população, em sua grande maioria, dependente da atividade agropecuária. Some-se a isso a desarticulação e incapacidade das esferas político-administrativas governamentais fomentar e estimular a capacidade adaptativa da região atingida. Evidencia-se claramente o acanhado desenvolvimento de políticas públicas de convivência com os efeitos da seca, o que dificulta e muitas vezes impede o efetivo desenvolvimento da região atingida.

2.5 O Semiárido

O Semiárido brasileiro é uma área que ocupa 1,03 milhão de Km², o equivalente a 12% da área do país, abrigando uma população de 25 milhões de pessoas (12% da população brasileira). Distribuída em 1.189 municípios de nove estados da federação (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), e uma pequena parte do norte de Minas Gerais. É caracterizada pelo clima seco, com elevada evapotranspiração e poucas chuvas. (MIN, 2017)

A delimitação da região semiárida é fruto da necessidade de ações de combate à seca, a institucionalização dessas ações veio com a criação do Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), em 1909. Através da Lei nº 175, de 07/01/1936, foi definida a primeira área de incidência das secas no país, o chamado polígono das secas, com o intuito de criar políticas públicas regionais voltadas ao Nordeste. E em 1951, a área do Polígono das Secas foi alterada pela Lei nº 1.348, para a incorporação de municípios do norte do estado de Minas Gerais. Posteriormente o IOCS foi transformado no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), além desse órgão, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a partir de 1956, também passou a gerir políticas públicas direcionadas a esse polígono. O Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), surgiu em 1989 e, como previsto, pela Constituição Federal de 1988, tornou-se a fonte de recursos direcionadas ao desenvolvimento daquela região, delimitou uma nova concepção de espacialização da zona mais suscetível aos episódios de secas. (VIANA, 2013)

Em 2005, o Ministério da Integração Nacional (MI) instituiu o Novo Semiárido Brasileiro, que foi mais uma vez modificado pelo Conselho Deliberativo (Condel) da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, que possuía competência para estabelecer critérios técnicos e científicos para delimitação do Semiárido. Em 2017 a Resolução 107/2017, aprovou a nova redelimitação que incluiu 54 municípios no Semiárido: 36 do Piauí, 15 do Ceará e três da Bahia. Das 54 novas localidades enquadradas, 31 delas estão entre as 20% do país com pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). E mesmo tendo dentro do seu limite apenas 21% dos municípios do Brasil, o semiárido concentra 50% dos mil piores IDH. (MIN, 2017)

Existem alguns critérios, definidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, que um município deve atender para fazer parte do semiárido, quais sejam:

- Precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros;
- Índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e
- Risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

Segundo o Relatório Final da Comissão Mista sobre Mudanças Climáticas elaborado pelo Congresso Nacional brasileiro em 2008, as mudanças climáticas poderão agravar ainda mais essa situação socioeconômica, ainda até a primeira metade do século. Pois a previsão de aumento da mudança de regime chuvoso e aumento das temperaturas, ocasionará uma perda significativa da biodiversidade da caatinga, redução dos níveis dos açudes, além dos impactos na agricultura de subsistência, base da região. Aumentando assim a vulnerabilidade local. (FONSECA, 2016)

Para (NOBRE; MELO, 2001) a condição de seca acontece quando há uma redução acentuada dos padrões pluviométricos da região, quando os totais anuais de chuva não chegam a 50%. Entretanto, mesmo quando os totais pluviométricos chegam perto dessa média, a distribuição temporal das chuvas durante a estação chuvosa pode afetar substancialmente tanto os recursos hídricos quanto a agricultura porque as secas podem ocorrer sob a forma de drástica diminuição ou de concentração espacial e/ou temporal da precipitação pluviométrica anual, causando falta de água, perda de lavoura e escassez de trabalho.

A incidência de seca na região pode ser vista através da figura 7 :

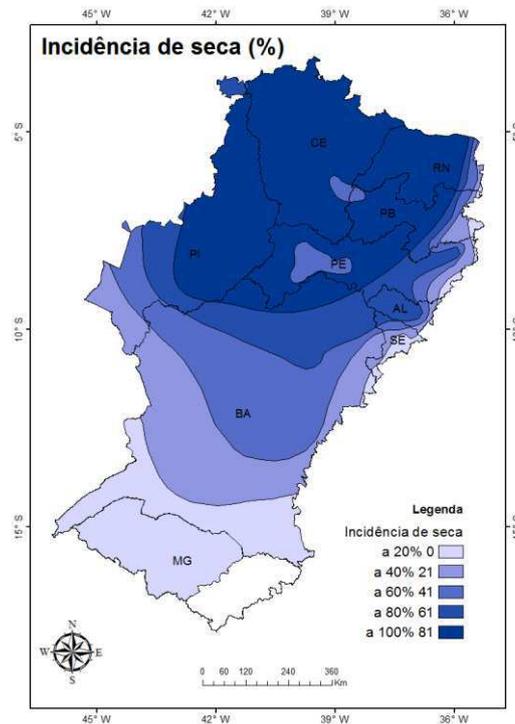


Figura 7 : Incidência da seca no semiárido.

Fonte: SIMACaatinga, 2017

A precipitação média do semiárido é um pouco inferior a 750 mm, o que corresponde a menos da metade do resto do país. Essa média é representada pela figura abaixo, que também mostra que a região semiárida tem sofrido com déficits pluviométricos nas últimas décadas, fato este que é documentado por vários autores que relatam severas secas no início dos anos 1950, 1958, 1970, início dos anos 1980, início dos anos 90 e 1998

Segundo (AUFFHAMMER, 2013) um resumo dos impactos climáticos sobre o Nordeste brasileiro até 2100 poderia ser dado da seguinte forma:

- ✓ CENÁRIO PESSIMISTA - 2° a 4° mais quente, 15° a 20° redução de chuvas;
- ✓ CENÁRIO UM POUCO MAIS OTIMISTA – (1° a 3° mais quente, 10° - 15° redução de chuvas, aumento dos dias secos consecutivos, aumento das taxas de evaporação dos açudes e reservatórios, possibilidade de secas mais intensas e frequentes; risco de aridização do semiárido; possível redução na recarga de aquíferos a partir de 2050).

O que agravaria ainda mais a atual situação de déficit hídrico da região conforme figura 8 . O balanço hídrico da região é negativo em grande parte do ano, além da presença de rios e riachos intermitentes.

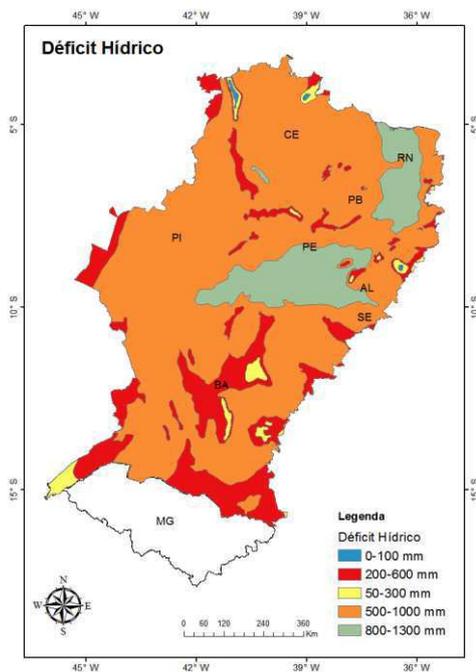


Figura 8: Déficit hídrico no semiárido

Fonte: SIMACatinga, 2017.

No que se refere a sua cobertura vegetal é composta por uma paisagem árida, típica da região, que é de baixa umidade apesar de ser bastante diversificada, com Cerrados, Matas Secas e Matas Ciliares a predominância é da Caatinga. Mesmo a caatinga sendo predominante nesta região conforme figura 9 , ela possui dinâmicas diversas e portanto, uma diversidade climática e de vegetação bem acentuada, o que compõe um rico e complexo ambiente de estudo, onde se formam relações de subdesenvolvimento e desenvolvimento. (FONSECA, 2016)

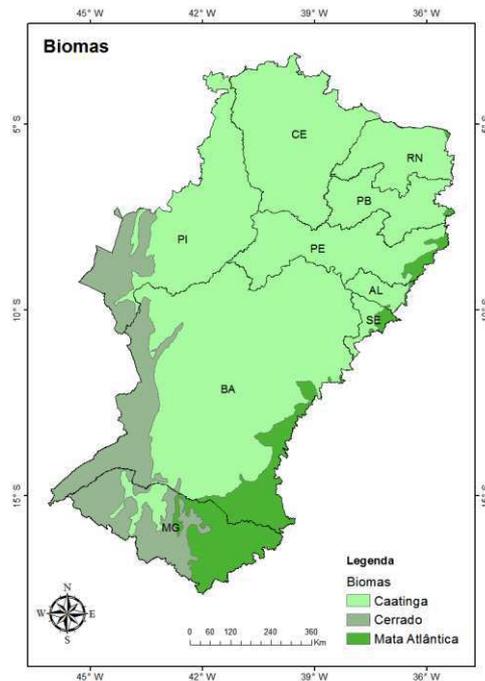


Figura 9 : Vegetação predominante do semiárido

Fonte: SIMACaatinga, 2017

A região semiárida brasileira, segundo (INSA, 2011) tem uma necessidade permanente de monitoramento, pois as mudanças climáticas e a desertificação são fenômenos extremamente presentes nesta região, este monitoramento teria o objetivo de mitigar os efeitos da seca, e criar uma eficiente política de convivência com ela. Além de influenciar o comportamento econômico, social e político da sociedade. Buscado a interação de todos os atores sociais envolvidos, e um maior compromisso governamental no âmbito de suas ações nas três esferas administrativas.

Um grave problema ocasionado pelos fatores climáticos e também antrópicos na região é a desertificação. Ela é responsável por diversas situações que causam vulnerabilidade econômica e social, tais como: significativa diminuição de terras produtivas, redução da biodiversidade, entre outras. No semiárido nordestino o índice de vulnerabilidade a desertificação é bastante significativo, quando comparado a outras regiões semiáridas do mundo. Atualmente o cálculo da área em processo de desertificação é de mais de 660.000 Km² e cerca de 400.00 Km² já encontram-se em estágio avançado, o que causa um impacto direto na vida de mais de 2,6 milhões de pessoas. (ANGELOTTI et al., 2014). As figuras 10 e 11 mostram um retrato as áreas afetadas pela desertificação no semiárido nordestino e seus graus que vão de grave a núcleo de desertificação e as áreas susceptíveis a desertificação.

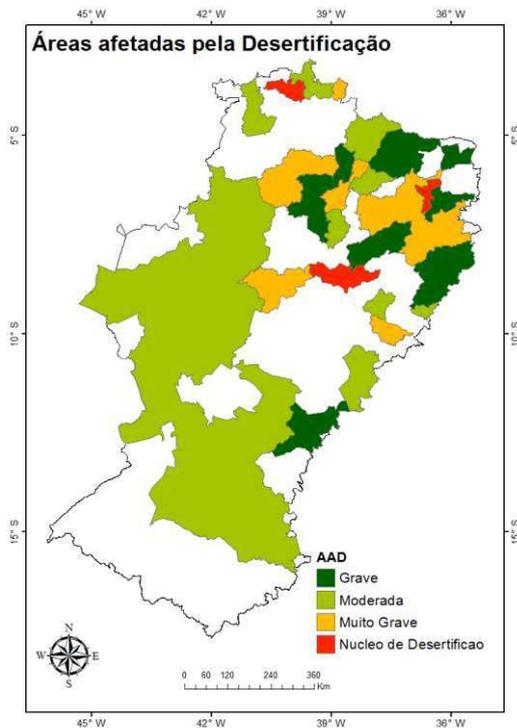


Figura 10: Áreas afetadas pela desertificação

Fonte: SIMACaatinga, 2017

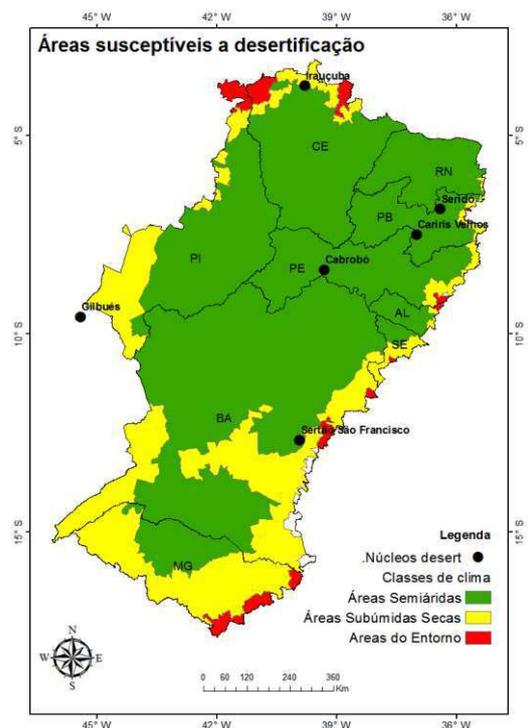


Figura 11: Áreas suscetíveis a desertificação

Fonte: SIMACaatinga, 2017

A latente vulnerabilidade do semiárido nordestino às condições climáticas adversas, sociais e econômicas são uma constante presente na vida de milhões de pessoas residentes nesta área. Entre os problemas advindos dessas vulnerabilidades, podemos citar: instabilidade do trabalho assalariado temporário predominante na região, condições desiguais de uso e posse da terra, e relações de trabalho que remetem a períodos pré-capitalistas, como a meação, entre outros. Assim, entende-se que além das fragilidades advindas dos fatores climáticos, existem as de cunho social e econômico que poderiam ser mitigadas, na busca de um processo de desenvolvimento econômico nesta região. Sendo assim, torna-se bem notória a lacuna de atuação existente entre as esferas governamentais e o cidadão residente da região. (DUARTE, 2017).

3- METODOLOGIA:

3.1 - Área de estudo

Como área de análise prática da política pública estudada, temos o Brasil como um todo, no entanto, com determinada ênfase na região do semiárido brasileiro, por ser esta uma região bastante vulnerável aos efeitos da seca. Além do fato que grande parcela da população atingida se encontra ali estabelecida e a existência de outros aspectos inerentes as condições socioeconômicas da população como: renda, escolaridade, acesso a informação, entre outros, também contribuíram para a maior ênfase do estudo da aplicação da política ser na região do Semiárido.

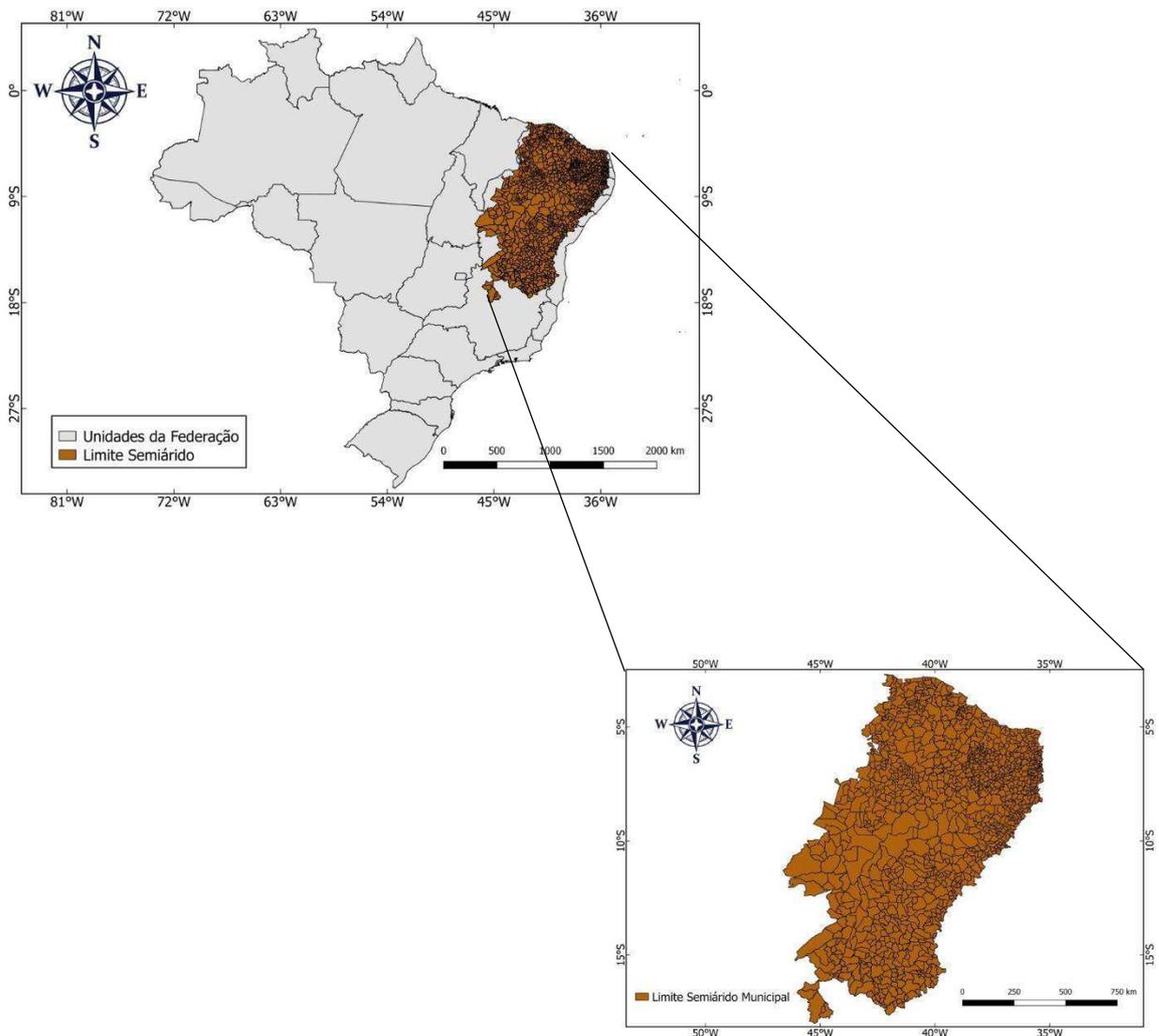


Figura 12: Área do Semiárido

Fonte: Elaboração própria, 2017

3.2 Caracterização do estudo

A presente pesquisa é uma pesquisa aplicada, já que a mesma busca conhecimentos para abordar o problema. Será também qualitativa, buscando informações e dados para analisá-los e compará-los. Além da aplicação prática, visando a solução de problemas específicos. (SILVA; MENEZES, 2001)

O método da pesquisa é exploratório, pois busca familiaridade com o problema abordado através de estudos de caso e pesquisas bibliográficas, a análise será pautada em um modelo que possa ponderar a escolha das alternativas mais viáveis para a situação problema estudada.

3.3 – Modelagem do estudo

Para a modelagem do estudo visa-se adaptar e aplicar uma metodologia avaliativa de políticas públicas, que no presente estudo foi voltada a área de segurança alimentar (Programa Fome Zero-PFZ). Tendo como eixo principal o modelo processual de análise de políticas públicas e algumas de suas fases componentes.

3.4 - Análise das políticas de embasamento para escolha das variáveis do estudo:

O processo de construção da pesquisa foi baseado principalmente nas seguintes políticas de avaliação da problemática estudada e nas ações das seguintes instituições entre outras. Levando-se em consideração a obtenção de uma visão ampla, baseada nas esferas federal e regional, expostas a seguir:

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN

Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN

Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

Política Nacional de Alimentação e Nutrição- PNAN

Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Alguns outros dados utilizados para análises foram coletados no Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE), Instituto Nacional do Semiárido (INSA) entre outras fontes de dados governamentais. Estes bancos de dados são bastantes robustos, contemplando várias necessidades do trabalho.

3.5 – Estruturação dos procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos da tese foram, portanto, estruturados de acordo com os cinco procedimentos a seguir:

- I- O foco de escolha da política pública analisada foi o da Segurança Alimentar.
- II- Efetuou-se levantamento histórico de iniciativas governamentais, no âmbito do poder público federal, com o objetivo de criar políticas públicas voltadas a segurança alimentar.
- III- Foi feita uma análise da eficácia da política através:
 - IV- Análise documental;
 - IV- Análise prática (empírica)
- IV- Aplicação da política dentro do modelo de análise de políticas públicas sob a ótica processual no modelo adaptado.
- V - Discussão se a política pública escolhida para estudo alcançou seus objetivos.

3.6 - Modelo processual de análise das políticas públicas:

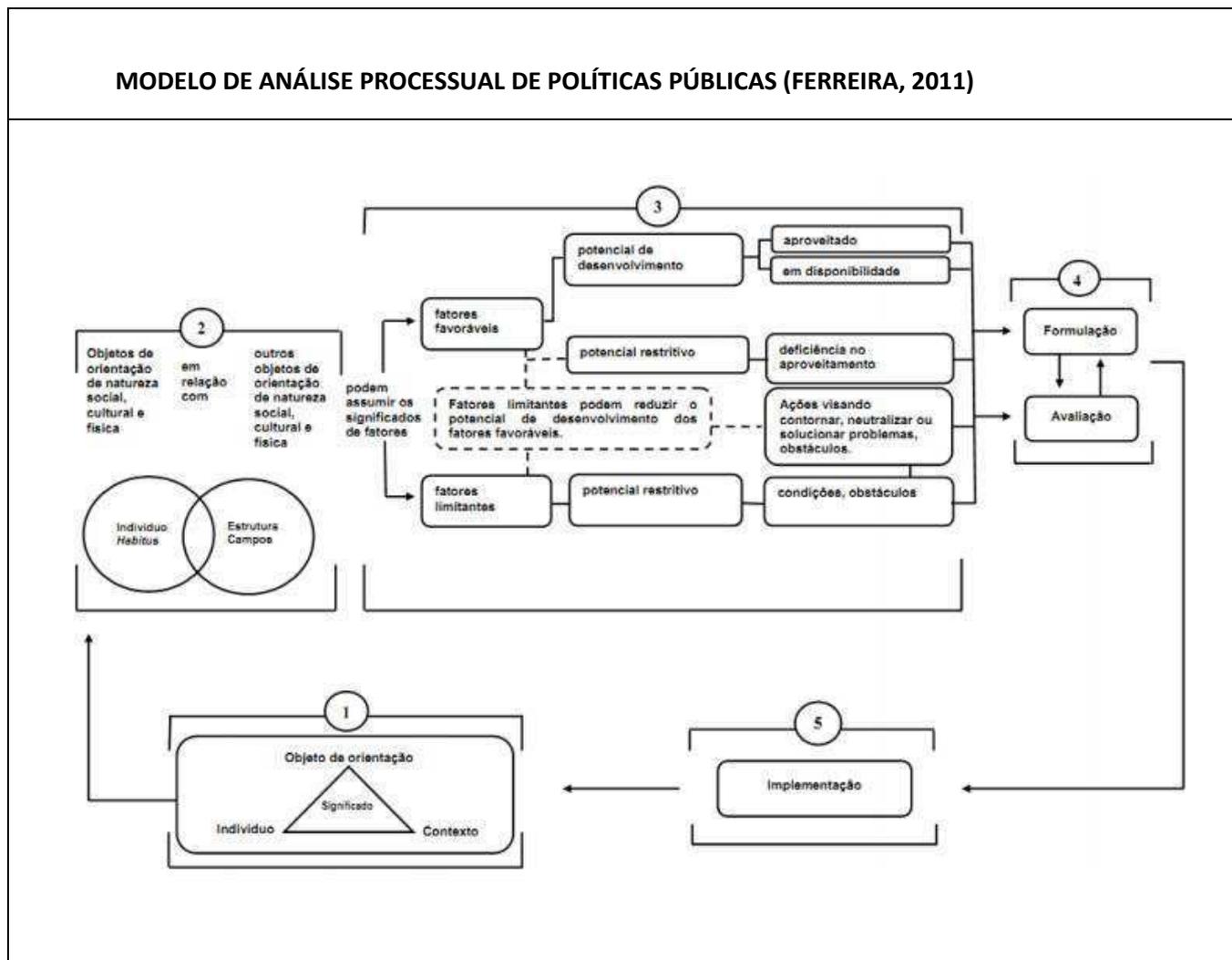
O modelo de análise das políticas públicas utilizado no presente trabalho será uma adaptação do modelo processual de análise de políticas públicas, criado por (FERREIRA, 2011). O quadro 4 trás explicação das fases do modelo original:

MODELO DE ANÁLISE PROCESSUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
MODELO ORIGINAL	Ferreira (2011)
1ª FASE: Esquema geral de interpretação	Significado, indivíduo e contexto analisados.
2ª FASE: Processo de orientação	Indivíduo, estrutura em campo (objeto de orientação de natureza social, cultural e física)
3ª FASE: Categorização dos fatores em favoráveis e/ou limitantes.	-Fatores favoráveis: potencial de desenvolvimento (aproveitamento e disponibilidade). -Fatores limitantes: potencial restritivo (deficiência de aproveitamento, ações visando contornar ,neutralizar, solucionar problemas e obstáculos, condições
4ª FASE: Fatores em favoráveis e/ou limitantes com proposições para formulação e avaliação de políticas públicas.	Formulação e avaliação em interação.
5ª FASE: Aplicação do modelo em pesquisa empírica.	Implementação

Quadro 5: Explicação das fases do modelo original.

Fonte: Ferreira, 2011

O esquema de modelo original segue no quadro 6:



Quadro 6 : Modelo processual de análise de políticas públicas

Fonte: Ferreira, 2011

3.7 Modelo de análise de políticas públicas proposto

O modelo proposto pela autora contém algumas alterações e supressões em relação ao modelo original de acordo com o objetivo que se almeja alcançar, conforme figura 13. Posto que, o modelo original foi criado para um comparativo entre várias políticas simultaneamente. Já o modelo de adaptação foi desenvolvido para análise de fases de uma única política, o que torna desnecessário na análise a aplicação de algumas fases do modelo original.

Análise de política pública voltada a segurança alimentar no semiárido brasileiro.

FASE 2: identificação dos fatores e variáveis de desenvolvimento

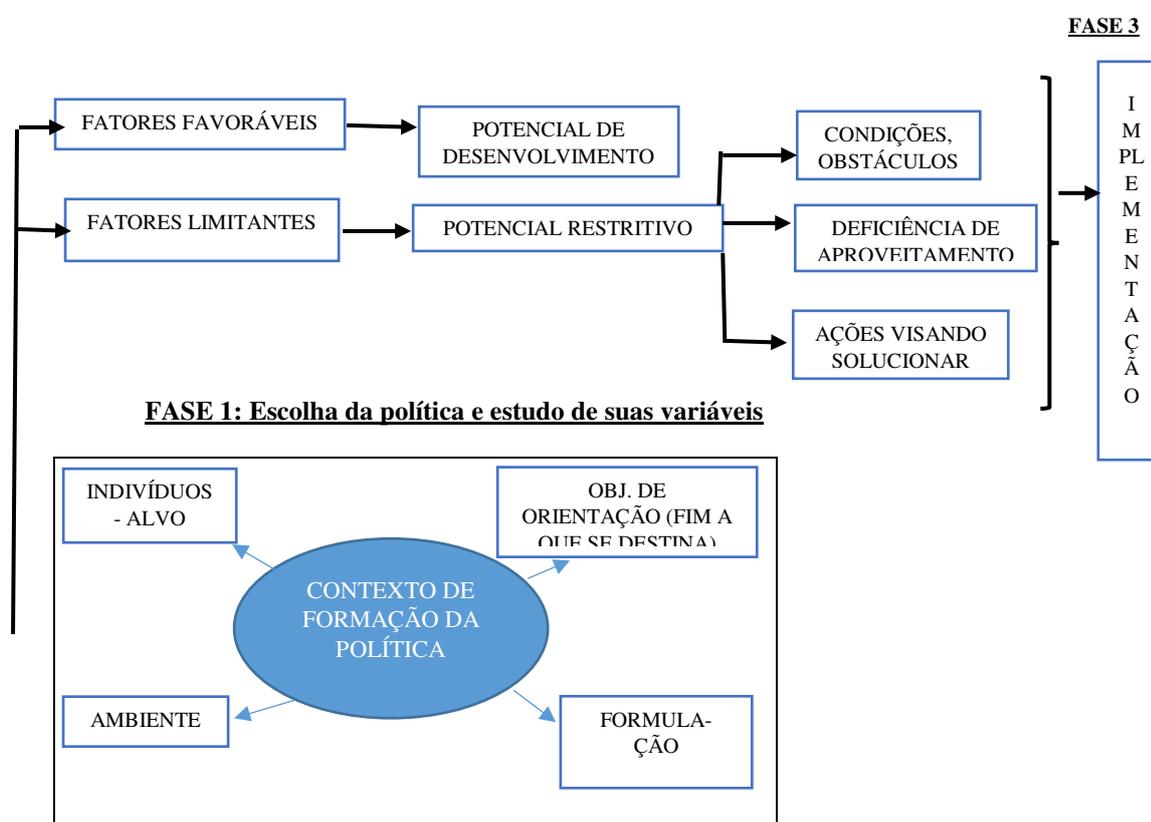


Figura 13: Modelo adaptado de análises de políticas públicas

Fonte: Elaboração própria, 2017.

O quadro 6 mostra de maneira sucinta o que contém as 3 fases de análise de políticas públicas propostas na adaptação do modelo.

MODELO DE ANÁLISE PROCESSUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS ADAPTADO PELA AUTORA	
1ª FASE: Escolha da política e estudo de suas variáveis.	Objeto de orientação (Fim a que se destina), ambiente e público alvo, formulação.
2ª FASE: Identificação dos fatores e variáveis de desenvolvimento	Fatores favoráveis e fatores limitantes.
3ª FASE: Implementação	Maneira como foi implementada

Quadro 7: Explicação das fases do modelo adaptado pela autora.

Fonte: Elaboração própria

3.8 Descrição mais detalhada da metodologia:

3.8.1 – 1ª FASE - Escolha da política e estudo de suas variáveis

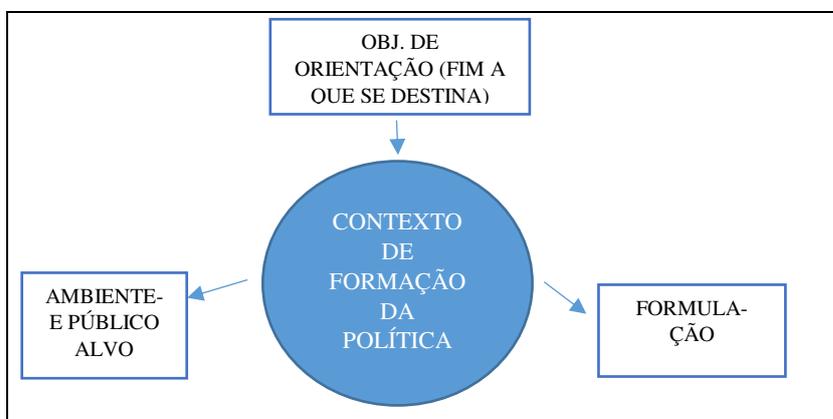


Figura 14: Escolha da política e estudo de suas variáveis

Fonte: Elaboração própria, 2018

Segundo (ALBUQUERQUE, 2010), diante da visão sistêmica da Administração e análise de processos, as ações humanas para serem motivadas possuem algumas características: O fim a que se destina, o ambiente ou contexto daquela ação, a quem se destina a ação e qual seria seu significado (o q representaria para aquele indivíduo ou comunidade). Também baseado na teoria da motivação humana, desenvolvida por

(MASLOW, 1954) de acordo com a pirâmide das necessidades, cada ser humano, tem uma necessidade que traz a motivação para agir em busca de seus objetivos.

Sendo assim as políticas públicas também são orientadas por esses princípios da Administração. Nesta primeira fase da análise de políticas públicas, busca-se mostrar a motivação para a criação delas. Após a escolha da política pública a ser estudada, deve-se observar a quais grupos de indivíduos ela atenderá, em que ambiente físico e social ela se formará, qual o fim a que se destina? Qual problemática busca resolver ou evitar, por exemplo, garantir a segurança alimentar de determinada população. E se é proativa ou reativa?

3.8.2- 2ª FASE : Identificação dos fatores e variáveis de desenvolvimento

O analista, por meio de estudo da realidade social, onde será empregada a política pública, através de relatos empíricos e análise documental poderá verificar de acordo com a catalogação de fatores favoráveis ou fatores limitantes as condições de desenvolvimento eficaz dessa política.

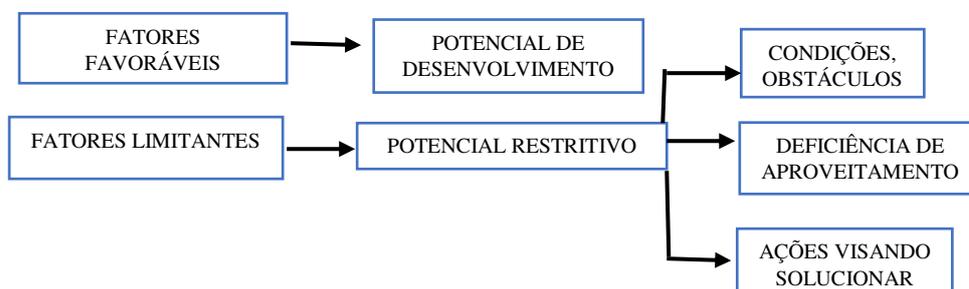


Figura 15: Identificação dos fatores e variáveis de desenvolvimento

Fonte: Elaboração própria, 2018

Nos fatores favoráveis verificar qual será seu real potencial de desenvolvimento e alcance dos seus objetivos. Nos fatores limitantes, qual é o potencial restritivo, os obstáculos a serem enfrentados, as deficiências de aproveitamento, as condições desfavoráveis. Esses fatores podem, inclusive diminuir o potencial de desenvolvimento dos fatores favoráveis. Pode-se então, apontar possíveis soluções para eles, através do seguinte esquema:

- Exemplo de política pública a ser analisada: SEGURANÇA ALIMENTAR.



Figura 16: Exemplo de análise de política

Fonte: Elaboração própria, 2018

Essa fase de análise torna-se extremamente importante, pois através dela consegue-se fazer um breve diagnóstico antes da fase de implementação, focando em soluções pontuais ligadas a cada fator isoladamente, ou seja, é uma análise detalhada dos fatores formadores da política, podendo-se traçar uma estratégia de ação.

As conexões feitas para neutralizar e/ou minimizar os fatores limitantes e aproveitar e aprimorar os fatores favoráveis, deixam claro que a noção de interdisciplinaridade, é bastante importante devido a dinâmica e interação dos mesmos, já que estes demandam conhecimento em diversas áreas diferentes para sua compreensão.

3.8.3 - 3ª FASE: Implementação

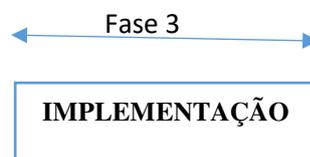


Figura 17: Fase de implementação da política pública.

Fonte: Elaboração própria, 2018

Esta fase é bastante dependente da maneira como as instituições estatais pretendem dispor de seus recursos: humanos, financeiros, físicos e de processos. Além de necessitar da participação social, através de relatos empíricos, conselhos deliberativos,

orçamentos participativos, participações de organizações não-governamentais. A forma e a intensidade da gestão social na implementação das políticas públicas poderá definir novos rumos que estas seguirão.

A fase de implementação trata-se daquela fase prática da política pública, é quando realmente há uma demanda de esforços para se ver na prática o que foi idealizado e planejado em um momento anterior.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da política se dará através da aplicação do modelo adaptado pela autora na metodologia do trabalho, que é formado por três fases de análise, cada uma contendo suas sub variáveis.

4.1 Programa Fome Zero (PFZ) – 2003

4.1.1- **1ª FASE:** Escolha da política e estudo de suas variáveis.

- Objeto de orientação (Fim a que se destina)
- Ambiente e Público alvo
- Formulação

➤ Objeto de orientação (Fim a que se destina):

O Programa Fome Zero - PFZ já vinha sendo desenvolvido, não com esta nomenclatura, mas com algumas características do programa atual, desde a década de 90 através da campanha desenvolvida pelo sociólogo Herbert de Souza: Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida ou Campanha do Betinho. Na época, o cenário estava bem conturbado politicamente e culminou com o primeiro impeachment presidencial do então presidente Fernando Collor de Melo. Neste mesmo período foi criado o Consea- Conselho Nacional de Segurança Alimentar, em 1993, que foi considerado a primeira ação estrutural do governo federal em relação a segurança alimentar no Brasil. Também neste mesmo contexto acontecia a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

Instituído em 2003, dez anos após a criação do Consea e da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, o PFZ já com status de ação de governo, e não mais apenas

como ação voluntária da sociedade civil, veio a substituir oficialmente o programa comunidade solidária, criado no governo de Fernando Henrique Cardoso no ano de 1995, que visava o enfrentamento a fome e a miséria no país. No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, já tinha sido criado um desenho inicial, como proposta de programa de segurança alimentar dois anos antes da eleição de Lula, através do Instituto da Cidadania, uma ONG na época coordenada por ele. (FAGNANI, 2009)

Bem mais robusto e melhor estruturado que o seu antecessor, o PFZ é uma ação do governo federal voltada a assegurar o direito humano básico a alimentação, proporcionando assim a segurança alimentar e nutricional a cerca de 44 milhões de pessoas, na época, ameaçadas pela fome. Com o objetivo de retirar milhares de pessoas que se encontravam na linha de extrema pobreza. (Instituto Cidadania, 2001).

Segundo, Oliveira (2019) o Programa Fome Zero (PFZ) foi uma significativa resposta do novo governo a um dos maiores problemas existentes na área social que era a questão da fome. Para tanto necessitou-se de uma mobilização intersetorial e uma grande capacidade de articulação, posto que um bom andamento do programa significava também uma ascensão do processo decisório governamental.

Criado com o principal intuito de garantir a segurança alimentar através da junção de ações e programas desenvolvidos pelos entes das três esferas governamentais e da sociedade civil o Programa Fome Zero também buscou o apoio da iniciativa privada através da interação com influentes empresas, associações e conglomerados empresariais para fortalecimento dos seus objetivos. Assim o programa buscou compartilhar a responsabilidade social também com as ações desenvolvidas pela iniciativa privada, um exemplo disso foi a parceria estabelecida com grandes redes de supermercados, que desenvolviam ações de apoio a programas desenvolvidos pelo PFZ como foi o caso do cartão alimentação, principalmente para os beneficiários das grandes regiões metropolitanas.

➤ Ambiente e Público alvo:

O Programa Fome Zero surge em um contexto institucional, onde as políticas voltadas à segurança alimentar ou foram, em alguns governos, inexistentes, ou existiam de uma maneira precária e descontínua com redes de apoio frágeis e não muito bem

definidas. Além da falta de autonomia orçamentária para efetiva aplicação ao que era proposto para o público alvo.

No contexto de surgimento do Programa Fome Zero, a temática da segurança alimentar figurava de uma maneira precária na agenda governamental, pode-se dizer, inclusive, que a mesma não era prioritária e que diversas vezes surgiu com intuito clientelista ou que não saía do plano discursivo. (PELIANO, 2010)

Com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, seu primeiro governo, um novo foco de visão foi dada a efetiva atuação governamental na área das políticas públicas relacionadas à segurança alimentar, buscando uma atuação concreta e contundente de combate à fome e a retirada de milhares de brasileiros que viviam na linha de extrema pobreza, construindo novas estruturas organizacionais voltadas a esse fim, com orçamento próprio e adequado para atender efetivamente a essas necessidades.

Segundo Alves (2009) como justificativa dessa mudança para foco prioritário nas ações governamentais no novo governo, relativas à segurança alimentar, de combate à fome e a miséria, podemos citar a bandeira levantada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), partido do novo presidente. Bandeira esta que também coadunava com as ideias do novo presidente eleito. Daí resultou a criação do Programa Fome Zero (PFZ), logo no início do seu governo, agora finalmente havia um programa voltado ao combate da fome e da miséria. Este, já nascia mais robusto através da articulação interministerial com metas a serem atendidas a curto, médio e longo prazos, além de orçamento próprio.

A visão que se tinha do cenário brasileiro em relação a segurança alimentar nesta época, segundo (Fonseca e Monteiro, 2010) era a seguinte:

- ✓ Insuficiência de demanda decorrente do baixo poder aquisitivo da população, associada à concentração de renda e à situação no mercado de trabalho (alto desemprego e informalidade);
- ✓ Diferença entre os preços dos alimentos e a capacidade de compra da maioria da população; e
- ✓ Precariedade da rede de proteção social, incapaz de atender o contingente de desempregados e os demais cidadãos carentes de proteção por parte do Estado, inclusive atendimento de emergência.

Diante desse cenário os números que o programa apresentava, baseados no PNAD 1999, eram de 44 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar, o que equivalia a 9,3 milhões de famílias. No tocante a região territorial em que essas famílias se encontravam foi traçado o seguinte panorama:

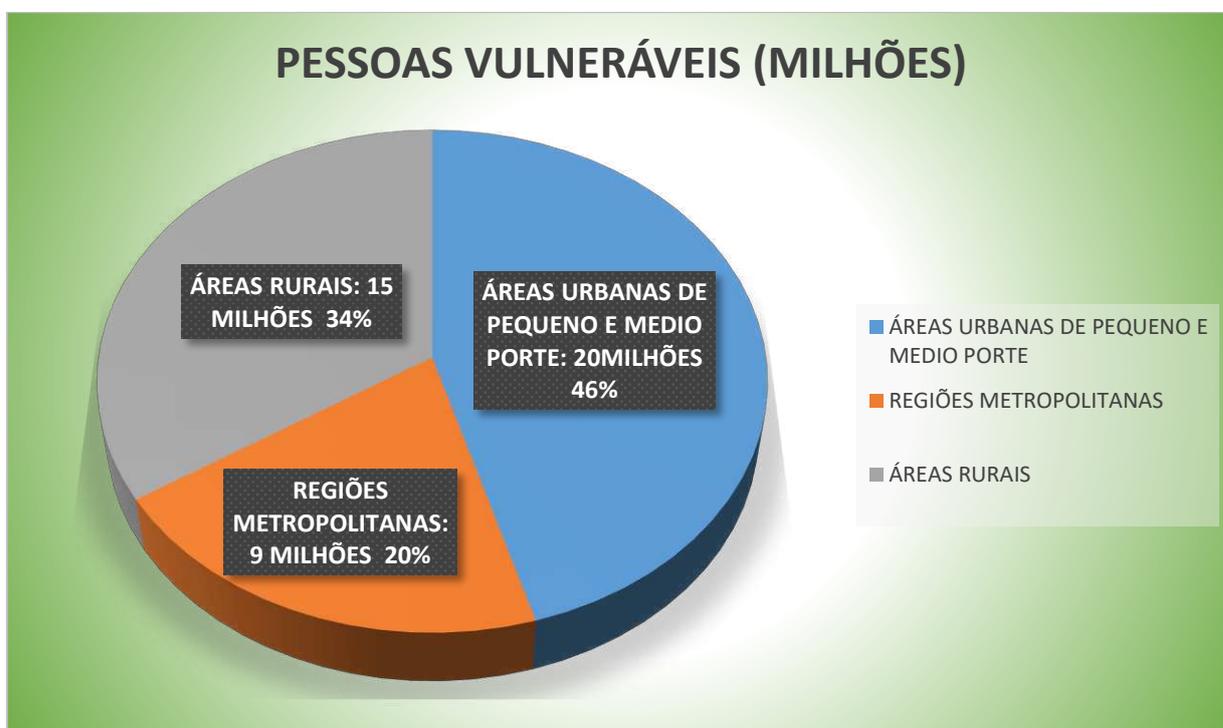


Figura 18: Número de pessoas vulneráveis a fome por região. Fonte: Takagi, 2010

A partir deste levantamento, viu-se a necessidade urgente da criação de políticas abrangentes que dessem acesso a toda a população brasileira, a uma alimentação de qualidade e que atendesse as especificações nutricionais exigidas pelos órgãos reguladores. Neste momento, tais medidas eram praticamente inexistentes na esfera do governamental.

Mais especificamente partiu-se de um pressuposto que as medidas de segurança alimentar e nutricional a serem desenvolvidas, para sanar a problemática da fome, deveriam levar em consideração a dinâmica territorial estimulando e apoiando a economia regional e local de cada região atingida.

➤ Formulação:

A primeira versão proposta para a formulação do Programa Fome Zero foi feita em 1991, quando houve a elaboração de um documento intitulado de Política Nacional de Segurança Alimentar- PNSA, criado pelo partido dos trabalhadores -PT. Onde atribuía-se o atual panorama da fome no Brasil aos fatores de má distribuição de renda e escassez da produção de alimentos, fatores estes causados pela inadequação das estratégias econômicas à demanda da realidade brasileira e a uma estrutura social injusta.

Propõe-se então o fortalecimento das políticas econômicas, agrária e agrícola. Para (Fonseca, 2018), as principais políticas propostas foram expansão da produção agroalimentar e geração de emprego e renda. Além de medidas pontuais, como políticas ligadas a comercialização agrícola, medidas de descentralização para aquisição de alimentos (distribuição, acesso, preço), e aquelas mais imediatas em relação ao combate à fome: ampliação da alimentação escolar para toda a rede pública de ensino, reestruturação do PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador, fornecimento de alimentos a preços subsidiados, por meio de tíquetes e distribuição gratuita de alimentos para população de risco.

Além disso, foi de suma importância para construir solidamente os pilares do PFZ- Programa Fome Zero, o desenvolvimento de ações governamentais pautadas em concepções políticas permanentes no combate a fome interagindo com diversas áreas estratégicas do aparelho governamental como a produção agrícola, o abastecimento alimentar, ações diretas de ampliação do acesso aos alimentos, a educação alimentar, a segurança e qualidade dos alimentos a geração de emprego e renda, a saúde, e a transferência direta de renda. (TOMAZINI E LEITE , 2016)

Segundo (Costa, 2004) o principal evento que colocou a questão de combate à pobreza e à fome no Brasil, como ponto principal das políticas públicas sociais, foi a posse do ex presidente Lula em 2003, que contribuiu para uma série de fatores corroborantes para a formação dessa nova agenda social vigente no país. Some-se a este fato, o atual contexto internacional da época em que aconteciam simultaneamente ações governamentais de implementação de combate à fome e a pobreza, na busca de propiciar a segurança alimentar e nutricional a camadas da população economicamente vulneráveis.

Várias políticas governamentais relacionadas à segurança alimentar foram recriadas e retomadas. Programas considerados fundamentais para a criação de uma eficiente política de alimentação e nutrição foram resgatados, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que associa o abastecimento alimentar aos programas de apoio à agricultura familiar. Houve também uma inovação bem significativa no maior e mais antigo programa de alimentação do país, relacionado a merenda escolar, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Através da Lei 11.947, de 16/06/2009 tornou-se obrigatório que 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE fosse investido na compra de produtos oriundos da agricultura familiar, estimulando o desenvolvimento de comunidades mais vulneráveis economicamente, como quilombolas, assentamentos rurais, e comunidades tradicionais e indígenas. (Peliano, 2010)

O PFZ trouxe em seu viés uma maneira bastante participativa de elaboração de política pública. Diversos fóruns de discussão aconteceram em todo o território nacional, três dos quais se destacaram foram os de São Paulo, Fortaleza e Santo André. Nestes três grandes fóruns debateu-se a versão preliminar da proposta que originaria o documento base do programa. Para tanto, viu-se que havia a necessidade de uma rede de apoio institucionalizada, com essa finalidade foi editada a Medida Provisória (MP) nº 103, de 1º de janeiro de 2003.

Entre as principais alterações institucionais, que a MP trouxe, estariam: a recriação do Consea, como órgão de assessoramento do presidente da República; a criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome; e a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar (Takagi, 2010).

A elaboração da proposta foi pautada em um novo modelo de política de segurança alimentar, aquele que fortaleceria as ações estruturais, visando o desenvolvimento econômico, pautado na recuperação ou fortalecimento do poder aquisitivo acelerando o desenvolvimento do mercado interno e gerando renda para a população mais vulnerável. Como exemplo de ação estrutural no primeiro ano do Programa Fome Zero – PFZ, podemos citar a construção de cisternas no semiárido nordestino. As ações emergenciais, geralmente chamadas de compensatórias, continuariam a existir, principalmente em áreas

constantemente assoladas por fenômenos naturais severos, como é o caso da seca, na região do semiárido brasileiro.

A partir das discussões com os especialistas e da criação da rede de apoio institucional, foi possível definir um desenho inicial dos seus programas estruturais com suas ações específicas conforme quadro 6

Desenho Inicial do Programa Fome Zero – Prioridades 2003	
Programas Estruturais	Programas Específicos
<p>1. Reforma Agrária:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA; – Plano emergencial de assentamento das famílias acampadas; – Recuperação de assentamentos em situação precária. 	<ul style="list-style-type: none"> – Programa Cartão de Alimentação Emergencial;
<p>2. Fortalecimento da Agricultura Familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ampliação do atendimento do PRONAF B para 200 mil famílias; – Financiamento para agricultura familiar na safrinha. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação da Alimentação Escolar;
<p>3. Projeto Emergencial de Convivência com o Semiárido: – Seguro safra; – Abastecimento emergencial de água; – Construção de pequenas obras hídricas: cisternas e barragens subterrâneas</p>	<ul style="list-style-type: none"> Restaurantes Populares; Bancos de Alimentos;
<p>4. Programa de Superação do Analfabetismo: – Pré-alfabetização nos municípios atendidos pelo projeto Fome Zero; – Programa de educação de jovens e adultos em áreas de reforma agrária.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Educação Alimentar.
<p>5. Programa de Geração de Emprego:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Financiamento para habitação e saneamento. 	

Quadro 8: Desenho Inicial do Programa Fome Zero. Fonte: TAKAGI, 2010.

Em um segundo momento esse modelo foi melhor desenvolvido dando ênfase as políticas de natureza estruturais, o que o diferenciava dos programas anteriores, onde o foco era nas medidas emergenciais. O novo modelo apresentava três focos de política dentro do PFZ, conforme exemplos do quadro 6 onde apresentam-se políticas estruturais, políticas específicas e políticas específicas locais.

ESQUEMA DAS NOVAS PROPOSTAS DO PROGRAMA FOME ZERO-PFZ

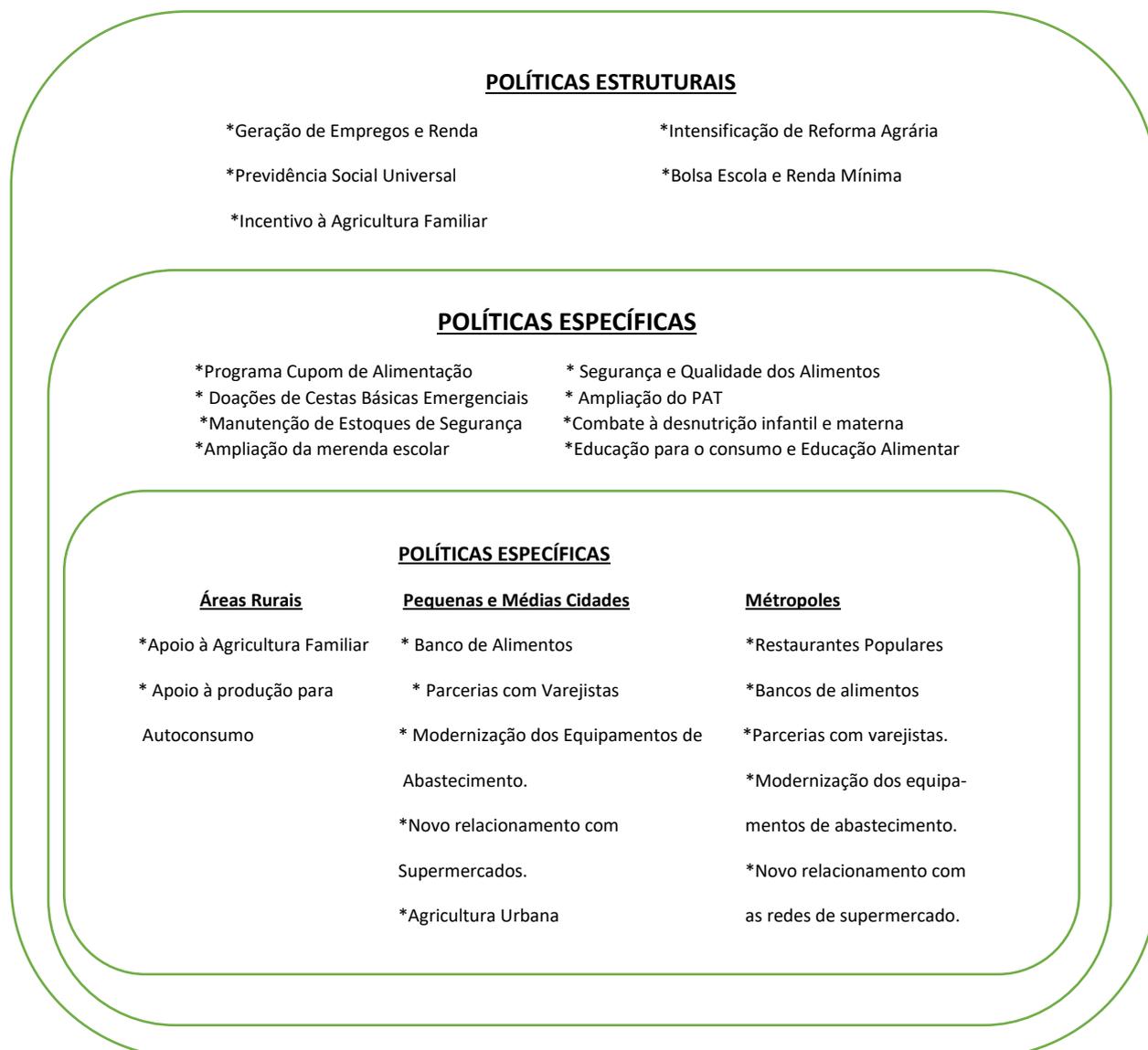


Figura 19: Novas propostas do Programa Fome Zero. Fonte: TAKAGI, 2010.

As políticas estruturais configuram-se como aquelas que buscam uma resolução efetiva de macroproblemas, aquelas ações ligadas a problemas relacionados a macroeconomia. Seriam aqueles que afetam a economia nacional e regional como um todo, tais como: reforma agrária, geração de emprego e renda, etc. As políticas específicas são aquelas ligadas a microeconomia, onde se analisa problemas em uma esfera menor relacionadas a entidades específicas, como empresas, famílias e indivíduos, e que englobavam também as ações emergenciais, mas não se resumiam apenas a estas.

Combate à desnutrição infantil e materna, ampliação da merenda escolar, são alguns exemplos delas. Ainda ligadas a microeconomia temos as políticas específicas locais que se diferenciavam conforme o tamanho do município. Esta abrangência e divisão de tipos de políticas não faziam parte do modelo do PFZ criado em 1991 e nem do modelo apresentado anteriormente.

Sendo assim buscou-se alicerçar os pilares do PFZ, conforme figura 20 para quatro fins: acesso à alimentação, geração de renda para os beneficiários, fortalecimento da agricultura familiar e articulação e mobilização social.

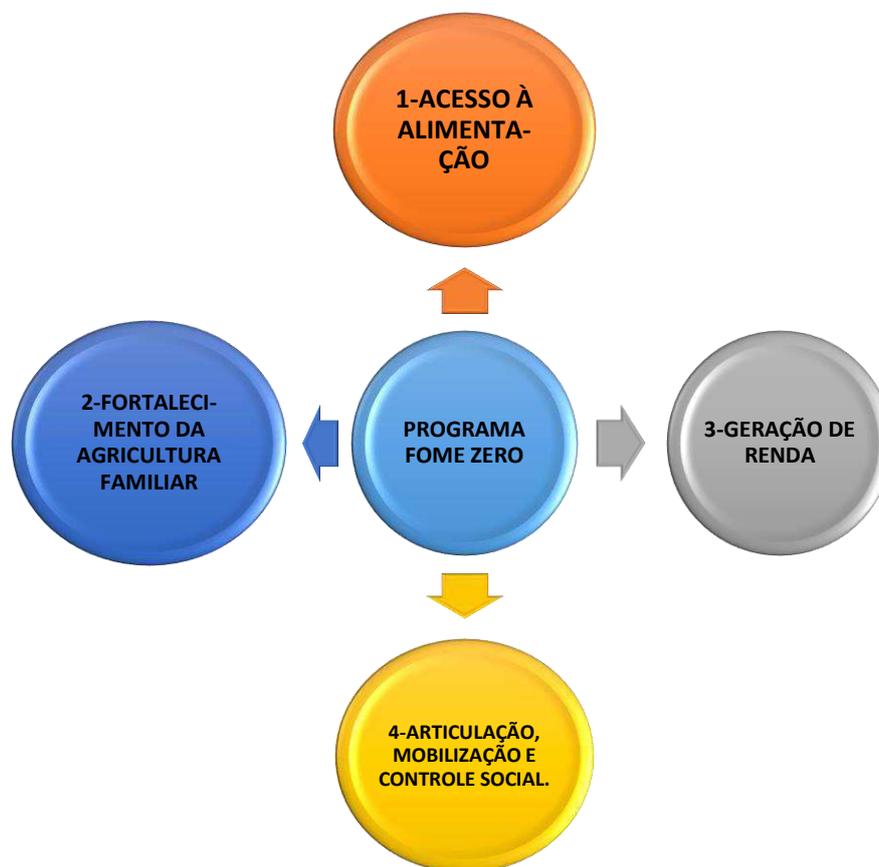


Figura 20: Pilares do Fome Zero. Fonte: Tomazini e Leite, 2016

De uma maneira geral, o PFZ era inicialmente a primeira ação governamental efetiva do novo governo na área social. Sobre a coordenação de vários ministérios que desenvolviam medidas políticas e institucionais a fim de efetivar o andamento do programa, esta ação demandava uma forte articulação intersetorial do governo recém instalado. Esta conjuntura fortalecia um paradigma de ação pública favorável às política

de segurança alimentar. (TOMAZINI E LEITE, 2016) Mais detalhadamente podemos demonstrar quais programas constituem os quatro eixos acima citados:



Figura 21: Programas constituintes dos eixos. Fonte: Tomazini e Leite, 2016

O primeiro pilar do Programa Fome Zero – PFZ foi alicerçado em programas de expansão e acesso a alimentação para a população brasileira, principalmente a de baixa renda. Através de ampliação e reformulação de programas ligados a alimentação escolar, atrelados ao fortalecimento da agricultura familiar, além da criação de aparelhos de apoio por parte do poder público, como os bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Nesse pilar, temos ainda o programa de maior destaque do Programa Fome Zero que é o Programa Bolsa Família atendendo a um grande número de brasileiros.

Uma maior notoriedade e fortalecimento da agricultura familiar, veio com o segundo eixo do PFZ. A muito discutia - se sobre a dicotomia existente entre agricultura familiar e agricultura patronal (ou agronegócio). Viu-se que grande parte do fornecimento necessário aos instrumentos que o Estado utilizaria para pôr em prática o PFZ viria da agricultura familiar, que segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE) era responsável por 38% do valor da produção brasileira, nesta área.

No terceiro eixo, baseado na geração de renda, diversas parcerias foram criadas dentro do governo federal em prol desse objetivo, com diversas instituições, como: Fundação Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil – BNB, etc. Além da criação de programas como o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – PRONINC, que incluía diversos setores da sociedade como empresários e trabalhadores, além das demais esferas governamentais estaduais e municipais. (OLIVEIRA, 2019)

O quarto eixo, foi marcado pela realização de campanhas de segurança alimentar e nutricional e de combate à fome, além do incentivo a formação da cidadania e do fortalecimento da educação cidadã.

4.1.2 2ª FASE: Identificação dos fatores e variáveis de desenvolvimento - Fatores favoráveis e fatores limitantes.

Criado em um cenário, um tanto quanto polêmico, repleto de opiniões de diversas camadas sociais e governamentais o Programa Fome Zero, colecionou muitas polêmicas ao longo de sua existência. Uma das mais persistentes era as diferentes ideologias que abordavam a maneira como deveria ser feito o combate à pobreza e a fome e como deveria ser dar o processo de transferência de renda a camada da população beneficiada.

Para (TOMAZINI E LEITE, 2016) o PFZ não deveria ter sido considerado um programa que se alto intitulasse estrutural, pois para tanto necessitava de muito mais ações desse porte. No entanto, destaca que mesmo assim o programa alcançou resultados positivos e avanços conceituais significativos como recuperação dos estoques públicos de alimentos, diminuição da pobreza, melhoria da renda e a estabilidade da oferta e dos preços dos alimentos.

A seguir destacaremos alguns fatores favoráveis e alguns fatores limitantes que ocorreram ao longo do Programa, tanto na área estrutural quanto na área emergencial, destacando benefícios alcançados e potencial restritivo.

4.1.2.1 Fatores favoráveis:

1- Promoção do direito humano à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional.

✓ Benefícios alcançados:

Para tanto necessitou-se do desenvolvimento de uma política de fortalecimento e apoio a agricultura familiar, geração de empregos, incentivo a formação de cooperativas e instituição de parâmetros relacionados a educação nutricional em nível nacional.

2- Fortalecimento da Agricultura Familiar:

✓ Benefícios alcançados:

Em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, houve contribuição ao Fundo do Garantia safra no valor de 157 milhões além de incentivos a projetos ligados a agricultura, principalmente na área de infraestrutura e criação de programas de capacitação de produtores rurais.

3- Ampliação do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família:

✓ Benefícios alcançados:

Formado por diversas ações assistenciais a famílias em situação de risco, o plano foi ampliado para os idosos, crianças e adolescentes e portadores de deficiência.

4-Desoneração da cesta básica e dos incentivos à produção de alimentos:

Benefícios alcançados:

- ✓ Foi implantado em parceria com o Ministério da Fazenda, através da Lei Lei 10.865, a alíquota zero para PIS/Cofins para hortifrutis, farinha de

mandioca, feijão, ovos, arroz, defensivos, fertilizantes, adubos, sementes e vacinas de uso veterinário.

- ✓ Isenção de IPI como forma de incentivo aos Bancos de Alimentos por doações às entidades assistenciais e municípios participantes do Programa Fome Zero.

5 – Desenvolvimento de ações de enfrentamento a seca no semiárido:

- ✓ Benefícios alcançados:

Mapeamento de áreas, para implementação do Projeto Um Milhão de Cisternas, desenvolvido pela Associação do Semiárido (ASA) em parceria com cerca de 750 entidades da região. Com o objetivo de construir cisternas para armazenamento de água de chuva, visando reduzir os impactos da seca e preservar a produção de lavouras e hortas comunitárias, além do aumento do número de carros pipas para levar água a locais com maior urgência e que se encontravam em estado de calamidade pública. Com repasse de R\$ 20 milhões e atendendo 1,1 milhão de famílias.

6 - Ampliação de acesso a serviços de saúde:

- ✓ Benefícios alcançados:

Priorização dos serviços de saúde relativos a parasitoses e ampliação dos repasses destinados a aquisição de medicamentos (antitérmicos, analgésicos e antibióticos) para a população dos municípios atendidos pelo Fome Zero.

7 - Implantação de melhorias em comunidades Quilombolas:

- ✓ Benefícios alcançados:

Implantação de melhorias em diversas áreas, nas comunidades quilombolas como: habitação, saneamento, saúde, educação, geração de renda. Sendo um investimento de R\$ 1,6 milhões. Com a meta de beneficiar 15 mil famílias em 150 comunidades quilombolas.

8 - Convênio para transferência de tecnologia:

✓ Benefícios alcançados:

Através de convênio firmado entre o MESA e a Embrapa houve o desenvolvimento de projetos, prioritariamente na região Nordeste, de transferência de tecnologia voltado a projetos de agricultura familiar no valor de R\$ 17,6 milhões.

9 - Ampliação do valor do repasse para a merenda escolar :

Benefícios alcançados:

- ✓ A partir de ações interligadas entre o MESA e o MEC, houve um aumento dos valores dos repasses referentes a alimentação na pré-escola, que passou de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 por dia e beneficiou 4,7 milhões de crianças em todo o país na faixa etária de 4 a 6 anos. Nas creches públicas o repasse foi para R\$ 0,18 per capita/dia, beneficiando 881 mil crianças e nas escolas indígenas R\$ 0,13 para R\$ 0,34 per capita/dia, beneficiando 116 mil alunos.

10- Criação de programa de apoio e incentivo a Educação Alimentar:

Benefícios alcançados:

- ✓ Produção de 1 milhão de cartilhas para crianças, através de um convênio entre a Editora Globo e o MESA, com orientações sobre bons hábitos alimentares.

11- Criação do SISVAN- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

Benefícios alcançados:

- ✓ Através do SISVAN houve um fortalecimento da agenda promotora a saúde básica, das ações do fome zero e da capacitação dos profissionais

ligados ao acompanhamento do crescimento infantil e a alimentação saudável.

12 - Criação do Instituto Nacional do Semiárido - INSA:

Benefícios alcançados:

- ✓ Com investimento inicial de R\$ 16,5 milhões o instituto tinha a função de organizar e difundir toda a produção científica brasileira referente ao semiárido brasileiro, subsidiando políticas públicas e programas que minimizassem os problemas provocados pela seca.

13 - Facilitação do acesso à internet:

Benefícios alcançados:

- ✓ Em parceria com o Ministério das Comunicações o MESA conseguiu ampliar o acesso gratuito à internet para os beneficiários do Programa Cartão Alimentação em 110 cidades. E para os do bolsa família em cerca de 1.100 municípios atendidos.

4.1.2.2 Fatores limitantes:

1-Pressão sofrida pelo MESA (órgão responsável pelo Fomo Zero) por parte do Governo, mídia e sociedade para obtenção de resultados nos programas lançados:

Potencial restritivo:

- ✓ Tempo de maturação dos programas era diferenciado, mas buscou-se avançar ao máximo nas diversas ações emergenciais e estruturais que estavam sob sua governabilidade.

2-Lançamento do Programa feito logo no início do Governo (2003) para amenizar as críticas ao Governo como um todo:

Potencial restritivo:

- ✓ A observação da sociedade e da mídia foi toda concentrada no Programa Fome Zero. O que alavancou uma enxurrada de críticas e opiniões sobre o Programa. Tirando o foco dos demais problemas governamentais em seu primeiro ano.

3-Problemas operacionais nos Comitês Gestores, para desenvolvimento satisfatório do Programa em grande parte do país.

Potencial restritivo:

- ✓ A garantia de uma boa estrutura física (local, telefone, acesso à internet, apoio de pessoal, etc), para formação e atuação dos Comitês Gestores deveria ser garantida pelas Prefeituras, o que não ocorria em um grande número de municípios no país. No entanto, o MESA instituiu bolsas para pagamento a estagiários com a finalidade de acompanhamento e introdução de melhorias na gestão dos Comitês Gestores;
Houve também a Introdução de programas educativos para fortalecimento, conscientização e organização da sociedade, em prol de um melhor desenvolvimento do Programa e pela busca de solução dos problemas levantados.

4 – Dificuldade de expansão de ações específicas do Programa nos grandes centros urbanos.

Potencial restritivo:

- ✓ O modelo aplicado nos municípios com até 75 mil habitantes, não teria a mesma eficácia nos grandes centros, devido a mudança na dinâmica econômica, que era bastante diferenciada. Não conseguindo assim promover uma dinamização territorial, como houve nas cidades do interior

por causa da evasão de recursos para outras localidades e o desbalanceamento econômico.

5 – Visão distorcida do Programa Fome Zero, como forte ênfase de caráter assistencialista.

Potencial restritivo:

- ✓ Os programas compensatórios estavam dissociados das ações estruturantes, o que não garantiria aos beneficiários um efetivo processo evolutivo de inserção no mercado de trabalho e independência financeira capaz de oferecer sustentabilidade concreta para sua família e dissociá-lo do assistencialismo.

6 – Denúncias de irregularidade:

Potencial restritivo:

- ✓ As denúncias de irregularidade no Programa Fome Zero, principalmente no Cartão Alimentação apontando o uso dos recursos para outras finalidades como viagens, pagamentos a funcionários públicos, etc. Além de outros fatos, ocasionavam lentidão no andamento dos programas e abalavam a credibilidade do Governo. Some-se a isso a baixa capacidade de fiscalização do Estado no recebimento e aplicação dos recursos nos mais de 2500 municípios simultaneamente.

Além disso, podemos destacar a negligência por parte das prefeituras em relação ao cadastramento dos beneficiários, o que ocasionavam uma maior probabilidade de fraudes e imprecisão na coleta de dados que acarretava na inclusão de beneficiários no programa, que não tinham perfil necessário para tal. Sem contar na fraca ou nenhuma atuação dos conselhos municipais.

Para (OLIVEIRA, 2019) a implantação de programas sociais em países cujo nível de corrupção é alto, existe clientelismo e uma alta desigualdade social, tem menos probabilidade de dar certo. Devido à falta

de confiança dos cidadãos e de fontes patrocinadores da iniciativa privada, pois existe um alto índice de baixa confiança social e em contrapartida um alto nível de exigência de aumento de impostos que gerarão recursos patrocinadores para o desenvolvimento dos programas sociais universais que atendem um grande número de pessoas.

7 – Fragilidade financeira:

Potencial Restritivo:

- ✓ Mesmo com o investimento de boa parte do orçamento no MESA, para andamento do Programa Fome Zero, a fragilidade orçamentária apareceu devido ao aumento do número de beneficiários e as necessidades específicas dos mais de 30 programas existentes, como por exemplo: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ligado a merenda escolar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Sistema Nacional de Vigilância em Saúde (Sisvan), que busca identificar os casos de desnutrição precoce. (MELO, 2016)

Outro fato que contribuiu para essa fragilidade foi a má gestão orçamentária do MESA, que tinha a aprovação de uma verba de R\$ 1,8 bilhão, mas devido a restrições impostas pelo Ministério da Fazenda só houve a autorização de R\$ 1 bilhão, e apesar desse corte o MESA só utilizou cerca de R\$ 885 milhões. O que ocasionou impacto direto no orçamento disponibilizado para o ano seguinte que foi de apenas R\$ 400 milhões.

8- Críticas a criação do MESA como órgão centralizador do programa:

Potencial Restritivo:

- ✓ Os críticos ao Programa achavam desnecessário a criação de um novo ministério, exclusivamente com essa função, além de acharem que uma articulação bem feita entre os vários ministérios, seria suficiente para a gestão eficiente do Programa Fome Zero.

9- Forte interferência da mídia:

Potencial Restritivo:

- ✓ _Devido ao fato do PFZ conter entraves operacionais e inconsistências conceituais, havia bastante críticas da mídia e até mesmo de setores presentes dentro do próprio governo. Esses setores defendiam principalmente a unificação de programas e o fortalecimento de ações estruturais e não apenas assistenciais, que eram as que ganhavam mais destaque diante da mídia e da opinião pública.

10- Dicotomia entre fortalecimento da agricultura familiar e incentivos ao agronegócio

Potencial Restritivo:

- ✓ O governo tinha que administrar duas linhas de seguimentos diferentes e antagônicas: o fortalecimento da agricultura familiar e a criação de assentamentos para produzir alimentos para a distribuição pelo Fome Zero e por outro lado a concessão de expressivos incentivos financeiros ao agronegócio voltados para a exportação de commodities com o objetivo de gerar divisas para o País.

11 – Falta de desenho claro na política como um todo

✓ Potencial Restritivo:

O governo enfrentava a falta de estatísticas relacionadas as questões de insegurança alimentar, houve também uma minimização do número de potenciais beneficiários, número este que já era bastante grande para administrar, além de outros fatos que dificultavam bastante a implantação da política no país de uma forma permanente.

4.1.3 3ª FASE: IMPLEMENTAÇÃO

Após a idealização e formulação das primeiras medidas ligadas ao Programa Fome Zero, chegamos na fase de efetiva implementação do programa, a primeira medida utilizada foi a edição da Medida Provisória (MP) nº 103, de 1º de janeiro de 2003. A MP trazia efetivas medidas em prol da materialização do programa, como: a recriação do Consea, como órgão de assessoramento do presidente da República; a criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome; e a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar. Esta última ação, a criação do MESA, veio acompanhada do Decreto nº 4.564, de 1º janeiro de 2003 que delegava ao Ministério a função de órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e autorizava a gestão dos recursos oriundos das doações de pessoas físicas e jurídicas a este fundo, com a única e exclusiva aplicação em ações de combate à fome.

A medida foi decisiva para o efetivo desenvolvimento do Programa, através das ações do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) que com uma verba de cerca de 1,8 bilhão de reais dividiu o orçamento da seguinte forma para a executar as ações de 2003. A ação de assistência financeira à família, utilizada para a compra de alimentos, através do Programa Cartão Alimentação ficou com a maior parte dos recursos cerca de R\$ 1,2 bilhão, o Programa destinado a compra da produção de alimentos de agricultores familiares, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar- PAA coube a fatia de R\$ 400 milhões e cerca de 200 milhões de reais foram para a ações que visavam a melhoria das condições socioeconômicas das famílias e a educação alimentar. (COTTA, 2010)

Como medidas genéricas o MESA trouxe em seu primeiro ano de atuação, medidas emergenciais de enfrentamento à severa seca que assolava o semiárido

nordestino, a esta região era dada especial atenção, pois segundo dados do Instituto Cidadania, concentrava cerca de 50% da população vulnerável à fome. A construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional foi a segunda medida mais importante desenvolvida pelo MESA. E em seguida houve a articulação de ações estruturais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, que estariam fragmentadas entre vários Ministérios.

A partir dessa junção foram traçadas seis linhas de atuação para desenvolvimento do Programa Fome Zero: transferência de renda, compras públicas, programas de apoio, participação popular, articulação territorial e consolidação institucional. Para (ARANHA, 2000), dessas seis ações a que mais demandou esforços por parte do Ministério, no primeiro ano de atuação, foi a da participação popular no que se refere as ações voluntárias da sociedade, pois no intuito de participar do processo de elaboração, e implantação do programa, a mobilização social se transformou em uma quarta frente de atuação que muitas vezes mais atrapalhava do que ajudava e o governo tinha que atuar diante da mídia e dos formadores de opinião, que criaram um cenário equivocado e errado daquilo que realmente o programa se propunha a fazer.

Como agravante dessa situação, a atual conjuntura econômica da época (ano 2003) não ajudava, coexistindo em um contexto de recessão, as políticas estruturais voltadas a criação de renda não obtinham êxito, o que tornava a população ainda mais incrédula nas propostas que o programa apresentava, tendo destaque apenas, algumas medidas emergenciais. O MESA foi extinto após um ano de sua criação, janeiro de 2004, para ser incorporado ao novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que também ficou responsável pelos programas Vale - gás, Bolsa escola, Bolsa Alimentação e o Programa Cartão Alimentação. Pertencentes aos também extintos Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Bolsa-Família. (OLIVEIRA, 2019)

No gráfico 1 conseguimos visualizar melhor a evolução das ações de combate à fome e a pobreza no Brasil desde o ano de 1990. Pode-se observar que do ano de 2003 (ano de implantação do Fome Zero) em diante há um declínio significativo na porcentagem dos extremamente pobres e esse percentual continua até o ano de 2008.

Gráfico 1: Evolução da Extrema Pobreza no Brasil, 1990 a 2008



Fonte: Oliveira, 2019

Na prática os programas sociais desenvolvidos no Brasil no período de 2003 a 2008, fizeram com que o percentual da população brasileira mais pobre, caísse de 22,9% para 8,8%. Essa demonstração em números apresentaria uma evolução de cerca de 14 milhões de brasileiros saindo da linha de extrema pobreza. O que deixa claro que houve uma redução no grau de desigualdade de renda no país e que os programas sociais foram responsáveis por 28% da queda da desigualdade no período. Outras políticas públicas voltadas para alimentação, também tiveram papel decisivo na melhoria econômica dessas famílias, devido principalmente a atenuação das crises mundiais que ocorriam na época. Programas como (PRONAF, PAA e Programa Mais Alimentos) que eram responsáveis

por cerca de 70% dos alimentos consumidos no País foram cruciais para a evolução da parcela mais vulnerável. (MELO, 2016)

Com o repasse da renda para as famílias economicamente vulneráveis houve necessariamente impactos econômicos positivos na economia local o que aumentou o número de oportunidades de trabalho e a renda. Estudos demonstraram que o crescimento anual da renda dos mais pobres foi quase três vezes superior à média nacional entre os anos 2001 e 2007 e a redução do grau de desigualdade, em torno de 60%.

Em 2010 os programas que faziam parte do Fome Zero já estavam presentes em todo o território nacional, conforme figura 22 bem como outros programas governamentais que não faziam parte do Programa Fome zero, mas que também contribuíam para de alguma maneira melhorar as condições de vida da parcela da população mais vulnerável economicamente, como era o caso do programa Luz para Todos.

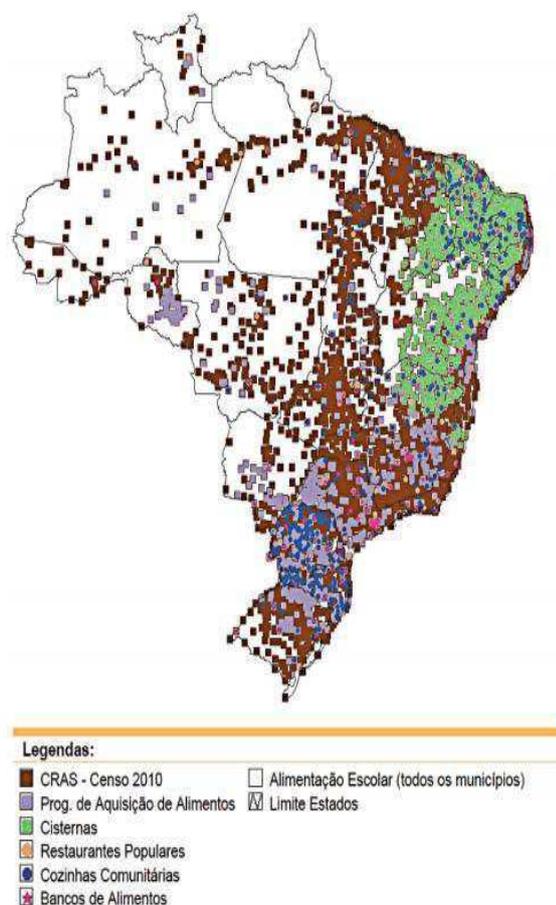


Figura 22: Mapa dos Programas Fome Zero.

Fonte: Matriz de Informação Social - SAGI/MDS/2010

4.2 Cartão Alimentação

Segundo (MELO, 2016) o Programa Cartão Alimentação surgiu diante da necessidade de ajuda as famílias residentes na região do Semiárido nordestino, que estava sendo assolada por uma severa seca, no final do ano de 2002. O cartão alimentação seria uma ideia temporária e emergencial, devido à falta de previsão orçamentaria, voltada à atender milhares de famílias que viviam em cidades onde estava decretado o estado de calamidade pública devido à seca, além das que não tinham sido atendidas através dos recursos emergenciais do Programa Bolsa Renda, voltado a atender agricultores que perderam suas safras em função da seca. Além desse público, o Cartão Alimentação ganhou uma nova roupagem diante do impacto causado pela seca na região, passou a vigorar como complemento do auxílio Bolsa Renda, as famílias que já o possuíam, sendo este valor de R\$ 30,00 e o Cartão Alimentação complementando com R\$ 50,00, durante o período de seca, inicialmente estimada em seis meses.

O Programa Cartão Alimentação, deveria atender algumas exigências: O recurso disponível no Cartão deveria ser utilizado exclusivamente nas compras de alimentos, a segunda exigência era a formação de comitês de monitoramento e avaliação que deveriam ser formados para orientar um grupo de cada 50 famílias, buscando incentivar a participação desses beneficiários em programas de inclusão social como: qualificação profissional, cursos de alfabetização, escola e trabalho comunitário. E por fim, a realização de medidas como orientação para consumo de produtos regionais e programa nutricional voltado a rede pública de ensino, através de equipes formadas por profissionais de saúde.

Segundo (SANTOS, PASQUIM, E SANTOS, 2011), o Programa Cartão Alimentação além de ser prioridade do governo, contava com orçamento bastante expressivo, forte apoio popular e atuação de profissionais em diversas áreas atuando nas comunidades locais, através de ações voltadas a saúde e educação visando a inclusão social dos beneficiários. Um exemplo de parceria foi com o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) do Ministério da Saúde. Além da criação de mais de dois mil comitês em todo o Brasil. No final de 2003, o Cartão Alimentação tinha cerca de 1.901.288 famílias beneficiadas (9.983.716 pessoas), com um gasto acumulado de

R\$281.454.950,00, e estava presente em 2.369 municípios (BALSADI, DEL GROSSI, TAKAGI, 2004).

Neste cenário o Cartão Alimentação foi substituindo gradualmente o Bolsa Renda e a ideia de distribuir os cupons de alimentação para aquisição de alimentos passou a ser feita pelo Cadastro Único através da Caixa Econômica Federal como sistema de pagamento. (TAKAGI, 2006). Mas, mesmo diante do grande número de beneficiários o Programa Cartão Alimentação enfrentava severas críticas por ter nascido como programa transitório e ter se tornado permanente mesmo sem previsão orçamentária, além da função assistencialista. Assim em janeiro de 2004, após nove meses de governo, e o Fome Zero não tendo conseguido se alicerçar como articulador de ações sociais, o Programa Cartão Alimentação passou integralmente para o Bolsa Família.

4.3 Bolsa Família

Para falar do Bolsa Família, precisamos necessariamente falar do fim, ou para muitos, da transição do Fome Zero para o Bolsa Família. O Programa Fome Zero já nascia como um programa polêmico e rodeado de críticas. Diversos fatores levavam a isso, desde o seu tamanho e universo de atuação que era extensivamente grande, até a duvidosa linha que seguia em relação a ser programa emergencial ou estrutural. Em sua composição o PFZ era formado por vários traços de complexidade o que resultava em uma perda de confiança e abertura de espaço para severas críticas por parte de seus oponentes alegando a falta de clareza na formação de suas propostas, já desde o seu primeiro ano de atuação.

Segundo Tomazini e Leite (2016) a maioria das divergências em relação ao PFZ ocorriam nas áreas políticas e econômicas do governo, além de possuir uma estrutura complexa os conflitos existentes dentro do próprio programa acerca, por exemplo, da autonomia dada aos comitês gestores para a tomada de decisões, em detrimento dos que achavam correto que essa autonomia fosse dada as prefeituras. Outro ponto bem crítico do programa era o papel que o PFZ desempenhava na questão do intervencionismo econômico, através da regulação dos preços dos alimentos, intervenção na dinâmica econômica territorial em algumas regiões, ações estas que confrontavam fortemente com o papel de que o fome seria um problema de “capital humano”, ou seja, a fome seria de cunho individual. O problema deveria ser resolvido individualmente através da capacitação e da educação de indivíduos para a sobrevivência no mercado de trabalho.

Outro fator que contribuiu para o enfraquecimento do PFZ e fortalecimento do Programa Bolsa Família foi a suposta utilização do programa para fins políticos, utilizando para isso a imagem da seca, bem presente no nordeste brasileiro, bem como a utilização de figuras políticas populares relativas a projetos ligados a fome e a tentativa de tornar sinônimos os termos segurança alimentar e fome, sendo que o primeiro era bem mais abrangente do que “o matar a fome” em si.

Além disso, Fonseca (2018) cita a reforma ministerial ocorrida no final de 2003 que foi decisiva para o final do PFZ, pois contribuiu para a perda de poder político do grupo que não era favorável a dissolução do PFZ. Com a extinção do MESA houve a criação do Ministério do Desenvolvimento Social- MDS que potencializou o Programa Bolsa Família em detrimento do Fome Zero. O Programa Bolsa Família viria a substituir totalmente o Fome Zero, principalmente com a proposta de unificação de todos os programas existentes, propondo um enxugamento que traria uma maior funcionalidade na área de segurança alimentar proposta pelo Governo Federal, e conseqüentemente serviria de propaganda positiva na área social do então governo Lula. Assim nascia o Programa Bolsa Família, vigente até os dias atuais.

Desde antes do Governo do ex Presidente da República Fernando Henrique Cardoso- FHC, os programas federais voltados a segurança alimentar sempre foram feitos de forma fragmentada entre os vários Ministérios e órgãos governamentais. O próprio Programa Bolsa Família, apesar de ter se fortalecido e ganhado vida no governo Lula foi originado da junção de quatro programas da gestão de Fernando Henrique Cardoso: O Bolsa Alimentação, criado pela Medida Provisória nº 2.206, de 06 de setembro de 2001, o Auxílio-Gás, Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2001, o famigerado Cartão Alimentação, instituído pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003 e o Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 21 de abril de 2001; (FONSECA, 2018)

De fato, não se via uma unificação dos programas sociais e a busca por um fortalecimento das políticas públicas inerentes a segurança alimentar, nem tão pouco a garantia de princípios públicos regentes das ações na Administração Pública como eficiência e eficácia, que garantiriam pelo menos uma maior sensação de proteção social. Diante dessa separação da estrutura voltada às política de segurança alimentar, diversos órgãos brigavam entre si, em busca da maior fatia orçamentária.

Para (Pequeno, 2010), essa situação tornava-se bastante dispendiosa e demandava esforços desnecessários para articulações, apenas em busca da maior parte do orçamento e não focavam no principal objetivo que era o fortalecimento e a unificação de programas e políticas públicas voltadas a segurança alimentar, propiciando uma evolução nas mesmas, considerando o grupo familiar e não o indivíduo, atendendo realmente aos mais necessitados e aumentando o valor do benefício concedido a cada grupo familiar, além de melhorar o processo de fiscalização e avaliação. No governo Lula, esta realidade mudou, pois o processo de unificação e centralização dos programas em apenas um órgão foram estimulados. Além disso houve o fortalecimento da política econômica do Banco Central que primava por programas de combate à fome, através da transferência de renda e combate à pobreza.

De todos os programas do Programa Fome Zero, sem dúvida nenhuma, o que mais se destacou foi o Programa Bolsa Família - BF, através dele houve uma unificação, ampliação e aprimoramento de vários outros programas de transferência de renda, até então dispersos entre vários Ministérios. No entanto, para (CZARNECKI, 2014), essa unificação não significou o fim da coexistência do PBF com outros programas de transferência de renda de níveis municipal e estadual. Ele foi criado em, 20 de outubro de 2003, através da Medida Provisória (MP nº132/2003). No ano seguinte, 09 de janeiro de 2004 o PBF se transforma na Lei nº 10.836. O que lhe proporcionou uma definição oficial :

Um programa de transferência diretamente às famílias pobres e extremamente pobres, que vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de compromissos (condicionalidades) nas áreas de Educação e Saúde. (MDS, 2005, p. 13)

Segundo o (MDS, 2008), o Programa é pautado em três dimensões consideradas essenciais para superação da pobreza e da fome:

- Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias mais pobres, garantindo, assim, o direito à alimentação;
- Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;

– Coordenação de programas complementares que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

E em cinco objetivos principais de acordo com o Art. 4º, do Decreto n° 5.209/04:

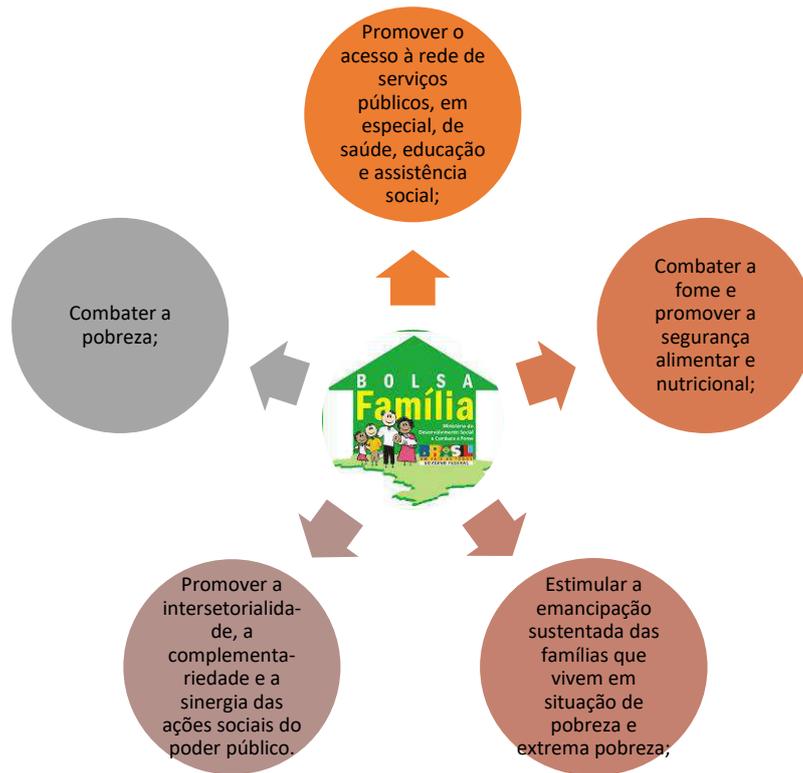


Figura 23: Objetivos do Bolsa Família. Fonte: MDS, 2008

Assim, fica claro que o PBF é um programa de transferência de renda não contributiva, pois as pessoas recebem a renda sem precisar contribuir previamente, ou seja, ele é diferente, por exemplo, do seguro-desemprego e da aposentadoria. Ele tem caráter temporário e é revisto a cada dois anos, através do Cadastro Único - CadÚnico avaliando a situação da família beneficiária. Tem direito ao BF as famílias com renda por pessoa de até 89,00, podendo variar de 89,00 a 178,00 mensais as famílias que tenham crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. Também é concedido mediante algumas condicionalidades por parte do governo as famílias, tais como: saúde e educação das crianças e adolescentes. Para fiscalização dessas condicionalidades, a partir do ano de 2006 foi instituído o SICON, que é um sistema sofisticado de monitoramento e fiscalização dessas condicionalidades, contando com a ajuda do Ministério da Saúde,

através das Unidades Básicas de Saúde – UBS para verificação das contrapartidas na área da saúde e do Ministério da Educação – MEC, através das secretarias municipais de educação, para as condicionalidades, na área da educação. (OLIVEIRA, 2019)

As famílias são cadastradas através do CadÚnico criado em 2001, na gestão de FHC, mas apenas implantado no governo Lula. Seu objetivo é a identificação de todas as famílias do país em situação de pobreza. Devem ser cadastradas nele as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, esses dados são acessíveis as três esferas governamentais: Municípios, Estados e União. Através dele, obtêm-se o perfil socioeconômico das famílias cadastradas e serve como instrumento para a formulação de novas políticas públicas de acordo com a real necessidade dos beneficiários. O CadÚnico é um banco de dados bastante robusto e que é utilizado pelo governo federal até os dias atuais, foi através dele, por exemplo, que foi feito o cadastramento do grupo de pessoas como trabalhadores autônomos e vários outros que solicitaram o recebimento do auxílio emergencial pago pelo Governo Federal, no período de pandemia do COVID-19.

Grande parte do financiamento do PBF vem do COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), através do orçamento da Seguridade Social e o restante é oriundo de empréstimos do Banco Mundial. No entanto, apesar do cadastramento das famílias no CadÚnico, a concessão do benefício é condicionada a dotação orçamentária vigente, ou seja, mesmo que tenha famílias cadastradas, as mesmas podem não ser atendidas, caso o recurso orçamentário seja insuficiente, até que haja créditos suplementares, sendo assim, o número de famílias atendidas fica condicionado a incrementos ou cortes orçamentários por parte do Governo Federal.

No entanto, esse panorama não impediu o crescimento do Programa Bolsa Família ao longo dos anos. O público atendido pelo PBF, como política pública, fica atrás apenas da educação pública, do SUS e da Previdência Social. Ao longo dos anos, tanto o seu orçamento quanto o seu público alvo vêm crescendo, conforme demonstra o gráfico 2. Em 2003, no ano de sua criação, o Bolsa família atendeu a 3,6 milhões de famílias com um orçamento de R\$ 4,3 bilhões, em 2005 atingiu 100% dos municípios brasileiros, e no ano de 2006 a meta inicial do programa foi atingida com atendimento a 11 milhões de famílias, no ano de 2013 atendeu a 13, 8 milhões de famílias, até Abril de 2020 o programa beneficiou 14,27 milhões de famílias. (Ministério da Cidadania, 2020)

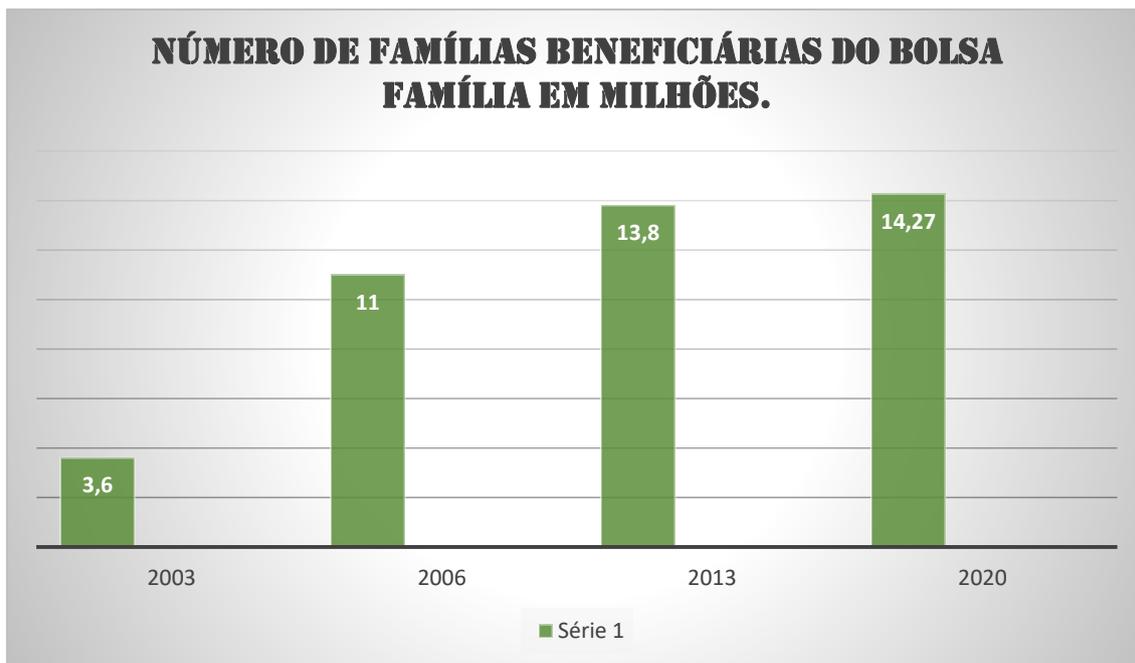


Gráfico 2: Evolução do atendimento do Programa Bolsa Família. Fonte; SAGI , 2012

O PBF, tem origem federal, mas sua gestão é descentralizada e com participação atuante de Estados e Municípios. Sua gestão a nível federal fica a cargo da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social ligada ao Ministério da Cidadania, que é responsável por traçar diretrizes e regras e a secretaria pela distribuição e fiscalização dos recursos. Já os Estados, segundo (ÁVILA, 2013) desempenham várias funções, principalmente de apoio e orientação a municípios, nas áreas de apoio técnico e logístico tais como: promoção e articulação entre ações e programas complementares voltados para os beneficiários, informação sobre o CadÚnico aos municípios, fornecimento e infraestrutura para a transmissão de dados, suporte ao cadastramento das populações tradicionais (indígenas e quilombolas) além da promoção a capacitação dos municípios de uma maneira geral.

A função dos municípios é bem mais direta, através do repasse dos fundos do Governo Federal, eles são responsáveis pelo efetivo andamento da política. Com a adesão ao BF o município é responsável pela implementação, execução e fiscalização dele. Além de decidir quem serão os potenciais beneficiários do programa, as formas de controle, a participação social, estabelecimento do Conselho do Programa Bolsa Família e o acompanhamento das contrapartidas exigidas pelo programa.

5 CONCLUSÕES

O planejamento do Programa Fome Zero, foi pautado basicamente em três pilares para sua estruturação: maior acesso aos alimentos por parte da população vulnerável, programa de acessibilidade nos preços dos alimentos e programas emergenciais. Mas o que se viu nesses dezessete anos de programa foi que a maior questão a ser resolvida para a inclusão da população economicamente vulnerável é, na verdade, o desenvolvimento de um modelo efetivo de distribuição e fortalecimento da renda a fim de beneficiar essa parcela da população, trazendo consigo independência econômica e de fato a consolidação de uma política pública estrutural para esse público.

O princípio da segurança alimentar é bem mais amplo que a criação de políticas emergenciais, como a distribuição de alimentos, por exemplo. No entanto, não descartamos a importância desses programas emergências a populações que vivem abaixo da linha de pobreza ou vivem em regiões sujeitas a fenômenos naturais, como por exemplo a seca, no semiárido brasileiro. Sabemos ainda que a implantação de políticas públicas estruturais não se faz do dia para a noite, e que a priori tem-se que matar a fome dos mais necessitados, para em seguida estabelecer um caminho que leve a inclusão social definitiva dos mesmos em uma sociedade economicamente viável.

Esse processo, passa necessariamente pela regionalização, pois regiões diferentes tem necessidades e panoramas diferentes inerentes a sua população, a exemplo disso tivemos uma maior aplicação do PBF na região Nordeste do que na região Sul do país. Nas áreas urbanas as necessidades são diferentes da área rural, onde houve ênfase no fortalecimento da agricultura familiar, já nas zonas urbanas o atendimento à população é feito através de parcerias com varejistas para incentivo de vendas a produtos regionais, criação de bancos de alimentos, construção de restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Sendo assim para a aplicação de uma política pública efetiva, tem-se que necessariamente haver um estudo das peculiaridades da população a ser atendida. Pelos dados e estudos feitos até hoje vê-se que o PFZ atendeu a este requisito, no que se refere a diferenciação das disparidades regionais para posterior aplicação dos seus programas.

Mas, mesmo conseguindo posicionar o problema da fome e da insegurança alimentar como política pública primordial, depois de vários governos anteriores a 2003, onde este problema foi minimizado, o governo bem como o próprio programa, receberam duras críticas por parte da mídia de vários setores da sociedade e até mesmo de alguns

segmentos dentro do próprio partido do ex-presidente Lula, o Partido do Trabalhadores-PT. Onde alguns apontavam o programa como meramente assistencialista e de uso político, e se não o era, não dizia efetivamente a que tinha vindo.

Um dos maiores feitos do Programa Fome zero, foi o de trazer a discussão sobre a fome no Brasil para uma posição central e de destaque, que aos olhos de grande parte da sociedade parecia invisível, uma parcela de mais de 44 milhões de brasileiros que passavam fome todos os dias. A partir da centralização da discussão sobre o tema houve uma grande mobilização da sociedade em relação a esta questão.

Além da centralização da questão da fome no Brasil, o Programa Fome Zero demonstrou interferir não apenas na questão material da vida familiar dos seus beneficiários, mas também na vida social e nas relações interpessoais, a exemplo disso temos o papel da mulher como provedora da casa e seu empoderamento. Podemos citar um exemplo bem atual desse empoderamento feminino durante a pandemia do COVID-19, onde o auxílio emergencial dado a parcela da população mais vulnerável e aos beneficiários do Bolsa Família já cadastrados foi de R\$ 600,00, no entanto para as mulheres chefes de famílias esse valor subiu para R\$1.200,00. Os impactos do programa na vida das famílias brasileiras também passam necessariamente pela questão social e pelo desenvolvimento de atitudes cidadãs.

O PFZ trazia consigo um viés diferenciado dos tímidos programas relacionados ao tema, anteriormente desenvolvidos, ele buscou associar políticas emergências com o desenvolvimento simultâneo de políticas estruturais na busca de uma sustentabilidade definitiva desta parcela da sociedade através de medidas econômicas, de produção, distribuição e educação. Pode-se assim dizer que o programa considerou as causas estruturais da problemática da fome, coisa que nenhum outro programa na área havia feito antes, mas sem desprezar medidas urgentes.

Outra questão abordada no Programa Fome Zero, e que foi de suma importância para atender o número de pessoas que realmente necessitavam, foi de tratar efetivamente o problema da discrepância existente nos números apresentados por diversos órgãos governamentais em relação aos possíveis beneficiários do programa para não deixar ninguém para trás. A exemplo disso tínhamos as seguintes estatísticas: o Ipea 54 milhões, Fundação Getúlio Vargas- FGV com 50 milhões, Mapa da Fome com 30 milhões, e o Fome Zero com 44 milhões.

As divergências nos critérios aplicados nas pesquisas geravam essas diferenças, o PFZ buscou aperfeiçoar essa metodologia o mais próximo possível da realidade das famílias. Não aplicando como medida de parâmetro o dólar como fazia o Banco Mundial, mas sim a média do dólar comercial no início do programa com a correção nos dias atuais. A média foi estipulado no acesso de um dólar por dia por pessoa nas unidades familiares, considerando ainda o custo de vida nas áreas urbanas e rurais, como também a diferença e peculiaridades de cada região. Também foi levado em consideração para a questão dos custos com moradia, pois sabe-se que esse custo difere, dependendo da região em que se vive. O IBGE, como órgão de apoio ao desenvolvimento do programa, solicitou que não fosse levado em consideração os bens que a própria família produzisse para seu autoconsumo, pois a mesma deveria ter aumentado o seu poder aquisitivo em relação a compras.

A partir dessas observações vê-se que o Programa Fome Zero, foi minuciosamente elaborado para favorecer a população mais pobre, tornando-se até então o maior programa de distribuição de renda criado até hoje. Na época da sua criação uma das medidas estruturais mais comentadas foi o aumento do salário mínimo, que muitos afirmavam, se ocorresse quebraria o país. Pois bem, não quebrou. E contribuiu efetivamente para a estabilização monetária, assim como melhorou substancialmente os indicadores de pobreza.

Sendo assim, conclui-se que o PFZ trouxe não só benefícios diretos aos seus beneficiários, mas também benefícios indiretos ao governo e ao restante da população, como a desoneração de boa parte do sistema de saúde, em virtude de problemas relacionados a desnutrição, devido a uma maior parte da população conseguir se alimentar melhor. Também no viés econômico, o Programa Fome Zero trouxe aspectos positivos, através do aumento do poder de compra que foi proporcionado a uma maior parcela da população e que gerou mais arrecadação de impostos, como por exemplo, o programa do Cupom Alimentação que gerou uma contrapartida de cerca de R\$ 2,5 bilhões por ano, porque houve uma maior arrecadação de impostos adicionais (ICMS e PIS/Cofins) o que ocasionou a movimentação da economia a aplicação dos recursos gerados, além do aumento da área cultivável e da produção de alimentos.

O que o programa levou em consideração em sua elaboração foi a custo de não combater a fome, ou seja, quanto essa situação custaria aos cofres públicos e oneraria vários setores do governo que poderiam estar empenhados em outras funções preventivas

e não apenas reativas? Assim, a visão do governo passou a ser de que as ações de combate a fome seriam um investimento para o país e não um custo. A partir daí o Programa Fome Zero passou a ser urgente e necessário.

REFERÊNCIAS :

ALBUQUERQUE, A. W.; FILHO, G. M.; SANTOS, J. R.; COSTA, J. P. V.; SOUZA, J. L. **Determinação de fatores da equação universal de perda de solo em Sumé, PB.** Campina Grande: Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental, v. 9, nº 2, 2010, p. 153- 160.

ALVES, J. J. A. Caatinga do Cariri Paraibano. **Geonomos**, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, p. 19-25, 2009

AMERICAN METEOROLOGICAL SOCIETY. Meteorological drought — Policy statement. *Bull. Amer. Meteor. Soc.*, v. 78, p. 847–849. 1997.

ANA, BRASIL. **Monitor de secas no Nordeste Brasileiro: 2017/** Agência Nacional das Águas. Brasília: ANA, 2017.

ANGELOTTI, F.; SÁ, I. B.; MELO, R. F. Mudanças climáticas e desertificação no semiárido brasileiro. In: ANGELOTTI, Francislene et al. Mudanças climáticas e desertificação no semiárido brasileiro. Petrolina: Embrapa Semiárido, Campinas: Embrapa Informática Agropecuária, 2014, p. 41-52.

ARANHA, A.V. Segurança Alimentar, Gestão Pública e Cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte – 1993/1999. Dissertação (Mestrado). Fundação João Pinheiro – Escola de Governo: Belo Horizonte, 2000.

AUFFHAMMER, M. et al. Using weather data and climate model output in economic analyses of climate change. **Review of Environmental Economics and Policy**, Oxford University Press, v. 7, p. 181–198, 2013.

ÁVILA, M.P **O Bolsa Família e a pobreza no Brasil: ‘detalhes’ que fazem a diferença.** Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP,2013.

BALSADI, O. V. ; DEL GROSSI, M. E; TAKAGI, M. 2004. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em Números: Balanço de sua Implementação e Contribuições para as Políticas Sociais. In: XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Cuiabá (MT). Anais. 25-28 jul. 2004.

BARROS, A.P. **Governança e sustentabilidade institucional das ações de combate à desertificação,** Tese de doutorado. Programa de pós-graduação em Recursos Naturais, da Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande – PB, (2015).

BENEDITO, ALESSANDRA; MENEZES, DANIEL F.N. – Políticas Públicas de Inclusão Social: O papel das Empresas. **In: Revista Ética e Filosofia Política** –Volume 1, Nº 16 – Junho de 2013

BENVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. IN: BENVIR, Mark. **The handbook of governança.** Sage Publications, 2011. p. 1-16.

BOULEAU, G. La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre. Thèse (Doctorat Sciences de l'environnement) – Paris, AgroParisTech – BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate: Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2010

BOURDIN, A. A questão local. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.

CAMPOS, 1994. JNB Campos. **Vulnerabilidade do Semi-Arido como Secas Sob o Ponto de Vista dos Recursos Hidricos.** Projeto Aridas (1994)

CAMPOS, J.N.B.; STUDART, (1994). **Secas no Nordeste do Brasil: Origens, causas e soluções**. Associação Brasileira de Recursos Hídricos. Anais do II Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste, v.1.p.20, Fortaleza, Ceará.

CAMPOS, J. N. B. A evolução das políticas públicas no Nordeste. In: MAGALHÃES, A. R. *A questão da água no Nordeste*. Brasília: CGEE, 2012. p.261-87.

CAMPOS, B.N.J. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **In: estudos avançados**; Fortaleza; n.04, v. 7, p.68-67, 2014.

COHEN, Ernesto; MARTÍNEZ, Manoel. *Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. Santiago: CEPAL, 2004.

COSTA, M. D. **O Direito Humano à Alimentação e o Problema da Fome no Brasil**: um estudo de caso nas comunidades Bonitinho e Varzante inseridas no Programa Fome Zero. 2004. Monografia para obtenção do grau de especialista em Direito Humano, João-Pessoa: UFPB.

COTTA, Tereza C.; PAIVA, Luís Henrique. *O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios*, v. 1, Brasília: IPEA, 2010. p. 57 – 97. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf f. Acesso em: 05 mai. 2020.

CZARNECKI, L. La pobreza en México como el discurso del poder: el Banco Mundial y el clientelismo. *Revista de Analysis Publicas*. Valparaiso (Chile): Universidade de Valparaiso, n. 4, 2014.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

DUARTE, R. Seca, pobreza e políticas públicas no nordeste do Brasil. 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/duarte.pdf>. Acesso em: 12 de Outubro de 2017.

FAGNANI, E. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988-2008). Rio de Janeiro: Fundação Fiocruz, Revista Ciência & Saúde Coletiva, volume 14, n.3, maio-junho, 2009.

FERREIRA, P. A. **Gestão de políticas públicas: uma proposta de modelo processual de análise**. 2011. 306 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

FIGUEIREDO. N. A Experiência Brasileira em Segurança Alimentar e o Trabalho do Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos. **In: Segurança Alimentar e Nutricional**; São Paulo; n.3 v.25; Setembro/ 2018.

FAO, IFAD e WFP. 2015. **The State of Food Insecurity in the World 2015**: Meeting the 2015 international hunger targets. Roma, FAO, 2015.

FONSECA. L.O; **Urbanização e Variação Climática na Região Nordeste do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Economia. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

FONSECA, Ana; MONTEIRO, Iraneth. **Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil.** In: BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 2.

FURTADO. J.S. Indicadores de sustentabilidade e governança. **In: Intertox de Toxicologia, Risco Ambiental e Sociedade**, vol.2, nº1, p. 124 fev, 2009.

GARCÍA. Sánchez, Luis; Roing- Dobón, José; Hai, Do – Phu - **Innovative governance of public policy units.** In: **Journal of Business Research.** Volume 69, edição 4 ,abril de 2016, páginas 1524-1528

HARGROVE, R **Masterful Coaching.** [S.1.]: Pfeiffer, 2002.

HAMBLETON, R.; SAVITCH, H.V.; STEWART, M. (Eds.). Globalism and local democracy. Challenge and Change in Europe and North America. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=291650&search=||infoogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas> acesso em 28/03/2017

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf acesso em 08 /04/2017 as 15:08

<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/semiario.shtm?c=4> acesso em 28/03/2017

[http://www.insa.gov.br/sigsab/static/themes/v1/lib/elfinder/Arquivos/Publica%C3%A7%C3%B5es/Monitoramento do nucleo de desertificacao do Serido v1 2016.pdf](http://www.insa.gov.br/sigsab/static/themes/v1/lib/elfinder/Arquivos/Publica%C3%A7%C3%B5es/Monitoramento%20do%20nucleo%20de%20desertificacao%20do%20Serido%20v1%202016.pdf) acesso em 28/03/2017

http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/IWMI_Research_Reports/PDF/pub156/rr156.pdf
df acesso em 08/04/2017 as 15:21

HYDEN, Gora. Governance and the reconstitution of political order. In: JOSEPH,R. (ed). **State, conflict and democracy in Africa**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

IBGE. Mapas Político-Administrativo: Semiárido Brasileiro . **IBGE – MAPAS**, 2007.
Disponível em<
ftp://geofp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/mapas_estaduais_e_distrito_federal/politico/2015/pb_rn_politico500k_2015.pdf>. Acesso em 04 de Outubro de 2017.

INSA. **Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro**/Editores, **Ricardo da Cunha Lima**. Campina Grande:INSA-PB, 2011. 210p.

INSTITUTO CIDADANIA. **Fome Zero – Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo, 2001.

IPEA. **Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. In.: P. Brasília: Ipea, 2011 a. 440p.

IPCC, 2016: Climate Change 2016 - Mitigation. The Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. B. Metz, O. Davidson, R. Swart, and J. Pan (eds.). Cambridge University Press, Cambridge, UK.

KAHIL. Taher, Mohamed; Dinar, Ariel; Albiac. José. Shaping water scarcity and droughts to adapt policies to climate change in arid and semi-arid regions. **In: Journal of Hydrology**. Volume 522 ,março de 2015, Páginas 95-109

KEINERT, Tânia M. M. O movimento “campo de públicas”: construindo uma comunidade científica dedicada ao interesse público e aos valores republicanos. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 4, p. 169-176, out./dez. 2014.

KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: GROTE, J.R.e GBIKPI B. (Eds). *Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske + Budrich, p. 71-96, 2002.

KOOIMAN, J., M. Bavinck, S. Jentoft e R. Pullin (eds.) (2013): *Peixes para a vida*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

LASCOURMES, Pierre; SIMARD, Louis. L’action publique au prisme de ses instruments: introduction. *Revue Française de Science Politique*, v. 61, n, 1, p. 5-22, 2011.

LIMA, R.C.C. **Sistema de Avaliação e comparação Espacial de Processos de Desertificação no Semiárido Brasileiro**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, 2017.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

LOFT, Lasse; Mann, Carsten; Hansjürgens, Bernd. Challenges in the governance of ecosystem services: multi-levels, multi-actors, multi-rationalities. In: **Ecosystem Services**. Volume 16, December 2015, Pages 150-157.

MANEGO, E. T.; MARTINS, K,A; Construção de Habilidades em Segurança Alimentar e Nutricional com Titulares de Direito do Programa Bolsa Família. **In: Revista de Segurança Alimentar e Nutricional**; Campinas, n 22, v.(2):758-765, 2015.

MARENCO, J. Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade: caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI. Brasília: MMA, 2006.

MASLOW, A. H. A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50: 390-6,1943.

MINISTERIO DA CIDADANIA <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/em-abril-regiao-nordeste-recebe-mais-de-r-7-7-bilhoes-em-repasses-do-bolsa-familia>. Acesso em 11/05/2020

MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1995.

MELO, Regina Conrado. **O Mito da coerência decisória: sociologia política do Programa Fome Zero. 2016. 1 recurso online (214 p.). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322688>>. Acesso em: 28 Abril. 2020.**

MIN. **Redelimitação do Semiárido**. Brasília: SDR, ADENE, 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Programa Bolsa Família. Orientações para o Ministério Público. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Brasília: MDS, 2008

MORTON, J. F. The impact of climate change on smallholder and subsistence agriculture, PNAS, 2007, 104, 50, 19680-19685.

NASCIMENTO, S. S.; ALVES, J. J. A. Eco climatologia do cariri paraibano. **Revista Geográfica Acadêmica**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 28-41, 2008.

NOBRE, P.; MELO, A. d. **Variabilidade climática intrasazonal sobre o nordeste do brasil em 1998-2000**. Revista Clima análise, v. 2, 2001.

OLIVEIRA, O. P. Embaixadores de políticas: agência humana na transnacionalização das políticas sociais brasileiras. **In: Política e Sociedade**; São Paulo; n 01, v.39; Set/2019

Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos efeitos da Seca no Estado da Paraíba – PAE-PB. João Pessoa: 2011. Disponível em: <http://paraiba.pb.gov.br/meio-ambiente-dos-recursos-hidricos-e-da-ciencia-e-tecnologia/pae-pb/> Acesso em : 07 de jul. 2017.

PELIANO, A.M.M. (coord.). **Lições da História- avanços no Brasil e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil**. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 3 volumes, Brasília, 2010 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

PEQUENO, R. A. S. (2010). O Programa Bolsa-Família: seus efeitos econômicos e sociais na região Nordeste do Brasil. Janeiro, 2010, de <http://www.undppovertycentre.org/publications/mds/26M.pdf>.

PEREIRA, D.D. **Cariris paraibanos: do sesmarialismo aos assentamentos de reforma agrária. Raízes da desertificação? – Tese de Doutorado.** Campina Grande: UFCG, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, 2008. 61 p.

PETERS, B. G. *American Public Policy.* Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIERRE, J. (Ed.). *Debating governance.* New York: Oxford University Press, 2001.

PINHO, Carlos Tadeu Assumpção. O Desafio da Informação para Formulação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Oficina 12. VIII Semana de Administração Orçamentaria, Financeira e de Contratações Públicas. Brasília: ESAF, mar.2011

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em:< <http://www.pnud.org.br/atlas/>> Acesso em: 30 de jul. 2017.

RAKODI, C. (2013). Politics and performance: the implications of emerging governance arrangements for urban management approaches and information systems. *Habitat International*, 27(4), 523–547.

RHODES, R.A.W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, XLIV, 652 – 667, 1996.

SALAMON, Lester M. *The tools of government: a guide to the new governance.* Nova York: Oxford University Press, 2012.

SALTORATO, P.; SOLA, F.; COSTA, J.A.F. Segurança Alimentar: Reflexões Sobre a Posição Brasileira e seus Potenciais Políticos e Jurídicos. **In: Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior**; Juiz de Fora; n.1 v.08; Junho/2017.

SANTOS, L. M. P.; PASQUIM, E. M.; SANTOS, S. M. C. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.16, n.3, p.1821-1834, 2011. Disponível em: Acesso em: 30 Abril. 2020.

SCHMITTER, P. C. Participation in governance arrangements: Is there any reason to expect it will achieve “sustainable and innovative policies in a multi-level context? **In: GROTE, J. R. e GBIKPI B (Eds.). Participatory governance. Political and societal implications.** Opladen: Leske + Budrich, p. 51-69, 2002.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da Universidade Federal de Santa Catarina, 2001

SILVA, M. C. G. da. **Utilização do método Analytic Hierarchy Process (AHP) para localização de usina de reciclagem de resíduos da construção civil.** 2012. Dissertação (Mestrado).UTFPR.

SISK, T. et al. Democracy at the local level. The international IDEA Handbook on participation, representation, conflict, management, and governance. Stockholm: IDEA, 2001.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas - Uma revisão da literatura. **In: Sociologias. Volume 8, Dez 2016, p. 20-45**

STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (Ed.). Debating governance: authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press, 2000, p. 91-109.

TAKAGI, M. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, fev. 2006.

TAKAGI, M. A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: SEUS LIMITES E DESAFIOS. UNICAMP/IE, 2010. TESE DE DOUTORAMENTO.

TOMAZINI, C.G. ; LEITE, C.K.S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **In. Revista de Sociologia e Política;** Curitiba; no.58, vol.24; Junho 2016.

TRAVASSOS, I. S.; de SOUZA, B. I.; da SILVA, A. B. Secas, desertificação e políticas públicas no semiárido brasileiro. **In: Revista OKARA: Geografia em debate**, v.7, n.1, p. 147-164, 2013.

TSAKIRIS, G., LOUKAS, A., PANGALOU, D., VANGELIS, H., TIGKAS, D., ROSSI, G., CANCELLIERE, A. (2007); Chapter 7 Drought Characterization, em Iglesias, A., Cancelliere, A., Gabiña, D., LópezFrancos, A., Moneo, M., Rossi, G., (eds) Drought Management Guidelines, European Commission – EuropeAid Co-operation Office, Euro-Mediterranean Regional Programme for Local Water Management (MEDA Water) e Mediterranean Drought Preparedness and Mitigation Planning (MEDROPLAN).

VIANA, C.F.G. DA SECA COMO EPISÓDIO À DESERTIFICAÇÃO COMO PROCESSO: uma questão (não) institucionalizada. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, DF, 2013.

WILHITE, D., BUCHANAN-SMITH, M. (2005), Drought as Hazard: Understanding the Natural and Social Context, em Wilhite, D. (ed.), Drought and Water Crises – Science, Technology and Management issues, Taylor & Francis, ISBN 0 847 2771 1, pp 3-29.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. International Meteorological Vocabulary. 2ª ed. WMO n.182, WMO, 784p. 1992.

Leis, Decretos, Portarias e Medidas Provisórias

_____. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2001. Regulamenta a Medida Provisória no 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Brasília: Senado Federal, 2001a.

_____. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n.10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília: MDS, 2004a.

_____. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001b.

_____. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. Lei nº 10. 836, de 13 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2004d.

_____. Medida Provisória nº 132/03, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2003d.

_____. Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001d.