

---

# **PROGRAMA HAMBRE CERO**



El Brasil que come ayudando el Brasil que tiene hambre

---

---

## PARA ACABAR CON EL HAMBRE

Me complace ofrecer al debate público, en nombre del Instituto Ciudadanía, el **Proyecto Hambre Cero – Propuesta de Política de Seguridad Alimentaria para Brasil**. Este proyecto es la síntesis de un año de trabajo de muchos compañeros y compañeras, con la participación de representantes de ONGs, institutos de investigación, sindicatos, organizaciones populares, movimientos sociales y especialistas relacionados a la cuestión de la seguridad alimentaria en todo Brasil.

La alimentación de calidad es un derecho inalienable de todos los ciudadanos, y es deber del Estado crear las condiciones para que la población brasileña pueda, efectivamente, disfrutar de ese derecho. El público que debe beneficiarse con esta propuesta es numeroso: 9,3 millones de familias (o 44 millones de personas) muy pobres, cuya renta es inferior a 1 dólar al día, cerca de R\$ 80,00 al mes.

Este cuadro asustador se está agravando durante los últimos años a causa del crecimiento del desempleo asociado al aumento de los gastos no alimentarios de las familias más pobres (vivienda, transporte, salud, educación). Como muestran las encuestas de Embrapa, nuestros agricultores tienen potencial para producir toda la comida necesaria a la población. Existe hambre no por falta de alimentos, sino porque le falta dinero al trabajador para poder comprarlos.

La tarea de erradicar el hambre y asegurar el derecho a una alimentación de calidad no puede ser tan solo una propuesta de gobierno, aún cuando se articulen con eficiencia todos los órganos sectoriales de los niveles federales, estaduais y municipales. Es vital enrolar en esta lucha a la sociedad civil organizada: sindicatos, asociaciones populares, ONGs, universidades, escuelas, iglesias de los más distintos credos, entidades empresariales – a todos se les convoca a participar.

Garantizar la seguridad alimentaria es promover una verdadera revolución, que envuelve, además de los aspectos económicos y sociales, también cambios profundos en la estructura de dominación política. En muchas regiones de Brasil, las condiciones de pobreza se mantienen porque incluso facilitan la perpetuación del poder de elites conservadoras que hace siglos mandan en este país.

Queremos dejar claro en esta presentación que el eje central del Programa Hambre Cero tiende a conjugar en la medida adecuada las llamadas políticas estructurales – orientadas a la redistribución de renta, crecimiento de la producción, creación de empleo, reforma agraria, entre otras – y las intervenciones de emergencia, muchas veces llamadas políticas compensatorias. Limitarse a estas últimas, cuando las políticas estructurales siguen generando desempleo, concentrando la renta y ampliando la pobreza - como ocurre hoy en Brasil – significa desperdiciar recursos, engañar a la sociedad y perpetuar el problema.

---

Lo contrario tampoco es admisible. Subordinar la lucha contra el hambre a la conquista previa de cambios profundos de las políticas estructurales representaría la ruptura de la solidaridad que es deber imperativo de todos, ante millones de brasileños condenados hoy a la exclusión social y a la insuficiencia alimentaria. Las políticas requieren años y a veces décadas para generar frutos consistentes. El hambre sigue matando a cada día. O produciendo desagregación social y familiar, enfermedades, desesperación y violencia creciente.

Por todo ello, el Programa Hambre Cero – de dominio público y por consiguiente abierta su aplicación a mandatarios de cualquier partido – busca combinar los dos tipos de medidas. Pero no cabe duda de que nuestra prioridad máxima ha sido sistematizar las medidas que pueden ser implantadas (implementadas) ahora, inmediatamente, sin perder de vista y sin dejar en segundo plano los cambios profundos que marquen la construcción de un nuevo Brasil. Un Brasil plenamente viable y prometedor, donde la democracia se extienda al territorio económico-social, la justicia sea meta de todos y la solidaridad, regla general de convivencia.

Esta propuesta pretende desencadenar un proceso de discusión permanente, perfeccionamiento y acciones concretas para que nuestro país asegure a sus ciudadanos el derecho básico de ciudadanía que es la alimentación de calidad.

Tenemos conciencia de que este Programa Hambre Cero todavía puede perfeccionarse y aceptar modificaciones. Necesitamos, por ejemplo, precisar los aspectos operacionales de las varias propuestas y de los diferentes niveles de intervención. Y algo fundamental: necesitamos encontrar mecanismos permanentes que impliquen a toda la sociedad civil en una amplia movilización por la garantía de alimentación saludable para todos. Se trata de declarar un esfuerzo nacional sin treguas para desterrar el espectro del hambre de nuestro país, sueño y compromiso de nuestras vidas.

Luiz Inácio Lula da Silva  
Instituto Cidadania, outubro de 2001

---

## Programa Hambre Cero

(documento-síntesis)

### 1. Introducción

El Programa Hambre Cero es el resultado de un año de trabajo de especialistas, representantes de ONGs, institutos de investigación, organizaciones populares y movimientos sociales ligados a la cuestión de la seguridad alimentaria de todo Brasil, reunidos por el Instituto ciudadanía con el objetivo de presentar una propuesta de Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este documento sintetiza el texto completo y detallado, que está siendo abordado por el Gobierno Federal y que se encuentra a disposición de los especialistas y de líderes políticos en el sitio [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br). Copias impresas del texto se pueden solicitar también por el e-mail: [fomezero@planalto.gov.br](mailto:fomezero@planalto.gov.br) e por el teléfono 08007072003.

Los resultados que se obtuvieron fueron sorprendentes: Hay en nuestro país, por lo menos 9,3 millones de familias – 44 millones de personas – que ganan menos de un dólar al día. Ese es el valor de la línea de la pobreza definida por el Banco Mundial y que se basa sobre el nivel de la renta *per capita* de los pobres que viven en los países más pobres de África. La mayoría de las familias brasileñas muy pobres vive en ciudades pequeñas y medianas del interior (4,3 millones de familias o 20 millones de personas) y en las regiones metropolitanas (2 millones de familias o 9 millones de personas). La pobreza alcanza también, a casi 3 millones de familias rurales (15 millones de personas). Incluso la región Sureste, la más desarrollada del país, abriga una gran masa de pobres (2,6 millones de familias o 11,5 millones de personas). Y lo peor es que la pobreza crece exactamente en las regiones metropolitanas, especialmente en la de São Paulo, donde se concentra fuertemente la riqueza del país.

La conclusión de que la pobreza no es algo furtivo, ocasional, sino, el resultado de un modelo de crecimiento perverso, asentado sobre salarios muy bajos y que ha llevado a una concentración creciente de la renta y al desempleo. Desgraciadamente ese panorama está empeorando durante los últimos años con el crecimiento del desempleo y el aumento del gasto con alimentación fuera de casa y otros gastos no alimentarios (vivienda, transporte, salud, educación) de las familias más pobres.

El Programa Hambre Cero parte del presupuesto de que todas las personas deben tener acceso diario y de forma digna a alimentos en cantidad y calidad suficientes para atender a las necesidades nutricionales básicas y al mantenimiento de la salud. La garantía de este derecho es una condición para que se alcance la ciudadanía y para que una nación pueda considerarse civilizada. El Derecho a la Alimentación se incluye en el plano de los demás derechos civiles, políticos, económicos,



---

sociales y culturales. Su reconocimiento implica que el Estado debe garantizar el acceso a la cantidad y a la calidad de los alimentos consumidos por la población a través de una política permanente de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Para implantar una política de esa naturaleza, la movilización popular es fundamental, de forma que se asegure, además de la decisión política de los gobernantes, la participación efectiva de toda la sociedad.

El embrión de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria empezó a implantarse en Brasil durante el Gobierno Itamar Franco (1993-1994 a partir de una propuesta formulada por el Partido de los Trabajadores dos años antes, en 1991). La Acción de la ciudadanía Contra el Hambre y la Miseria y Por la Vida, en 1993, contribuyó al surgimiento de un movimiento social de amplio espectro, liderado por el sociólogo Herbert de Souza. Movimiento éste que se tradujo en la formación de miles de comités de solidaridad y de combate al hambre. Esa movilización representó una gran mejora de la legitimidad del gobierno, dando vida al recién creado Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA).

A consecuencia del desmonte de la mayor parte de las políticas discutidas en aquel momento (el CONSEA, el PRODEA, el INAN, almacenes reguladores, entre otros), hoy no existe en el país una política nacional de seguridad alimentaria. Han surgido iniciativas municipales, estatales y de la sociedad civil para atender a la población carente. Actualmente, las propuestas del gobierno federal tienen carácter localizado y tienen como objetivo, por lo general, el suplemento de renta para familias pobres, con valores insuficientes para eliminar el hambre.

Los datos disponibles demuestran una estabilización de los niveles agregados de carencia alimentaria y de indigencia en los últimos años. Sin embargo, la pobreza y la indigencia están aumentando en las regiones metropolitanas desde 1995. Las causas se asocian a las elevadas tasas de desempleo y subempleo y a los bajos salarios recibidos por la población. En las zonas metropolitanas, la tasa de paro existente entre los pobres es tres veces mayor que entre los no pobres.

El Programa Hambre Cero identificó, con base en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD) del IBGE de 1999, la existencia de 9,3 millones de familias y 44 millones de personas muy pobres (con renta inferior a US\$ 1,00 al día, que representa cerca de R\$ 80,00 mensuales en reales de agosto de 2001), que se consideraron el público beneficiario potencial de este Proyecto, por encontrarse vulnerables al hambre. Esa población pobre representa el 22% de las familias y 28% de la población total del país y son: el 19% de la población (o 9 millones) de las regiones metropolitanas, 25% de la población (20 millones) de las zonas urbanas no-metropolitanas y 46% de población rural (15 millones). Hay una fuerte concentración de esa población en la Región Noreste (50% de los pobres) y en la Región Sureste (26%). En las demás regiones, la proporción es

---

de 9% en la Región Norte, 10% en la Región Sur y 5% en la Región Centro-Oeste. La renta media de estas familias es de R\$ 48,61 (en R\$ de agosto de 2001), o sea, menos del 10% de la renta de los no-pobres.

El diagnóstico del problema del hambre en Brasil, en este inicio del siglo XXI, indica una demanda insuficiente que inhibe la mayor producción de alimentos por parte de la agricultura comercial y de la agroindustria en el país. Las razones que determinan esa insuficiencia de demanda – concentración excesiva de renta, bajos salarios, niveles elevados de desempleo y bajos índices de crecimiento, especialmente de los sectores que podrían expandir el empleo – no son coyunturales. Al contrario, son endógenos al modelo actual de crecimiento y, por consiguiente inseparables del modelo económico vigente. Se forma, así, un verdadero círculo vicioso, causador, en última instancia, del hambre en el país – cual sea: desempleo, pérdida de poder adquisitivo, reducción de la oferta de alimentos, más desempleo, mayor caída del poder adquisitivo, mayor reducción de la oferta de alimentos.

Controlar definitivamente la cuestión del hambre en Brasil exige un nuevo modelo de desarrollo económico que dé prioridad al crecimiento acompañado por distribución de la renta, de modo que se amplíe el mercado interno del país dando lugar a la creación de empleos, aumento de los sueldos y, en especial la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, que viene a ser una especie de faro para las rentas de los segmentos más pobres de la población.

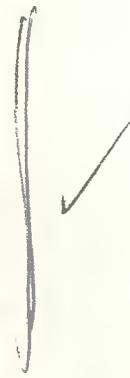
En otras palabras, para asegurar la seguridad alimentar de toda la población brasileña es necesario cambiar el actual modelo de desarrollo económico que conlleva la exclusión social, de la cual el hambre es tan solo uno más de los resultados visibles, así como el desempleo, la miseria, la concentración de la tierra y de la renta. En el proceso de implantación de un nuevo modelo económico es fundamental, de un lado, que se lleven a cabo acciones de emergencia que abaraten la alimentación de la población de baja renta; y de otro, también acciones de emergencia con el objetivo de asistir directamente a la población que ya sufre con el hambre y que puede llegar a malograrse si esto no se hiciera.

En síntesis, la cuestión del hambre en Brasil tiene, en este inicio de siglo, tres dimensiones fundamentales: primero, la insuficiencia de demanda, consecuencia de la concentración de renta existente en el país, de los elevados niveles de desempleo y subempleo y del bajo poder adquisitivo de los salarios que se pagan a la mayor parte de la clase trabajadora; segundo, la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población. Y tercera, no menos importante, la exclusión del mercado de la parte más pobre de la población.

Para romper el ciclo perverso del hambre es necesaria la intervención del Estado, de forma que se incorpore al mercado de consumo de alimentos a los que se encuentran excluidos del mercado de trabajo y/o cuya renta es insuficiente para asegurar una alimentación digna a sus familias. En

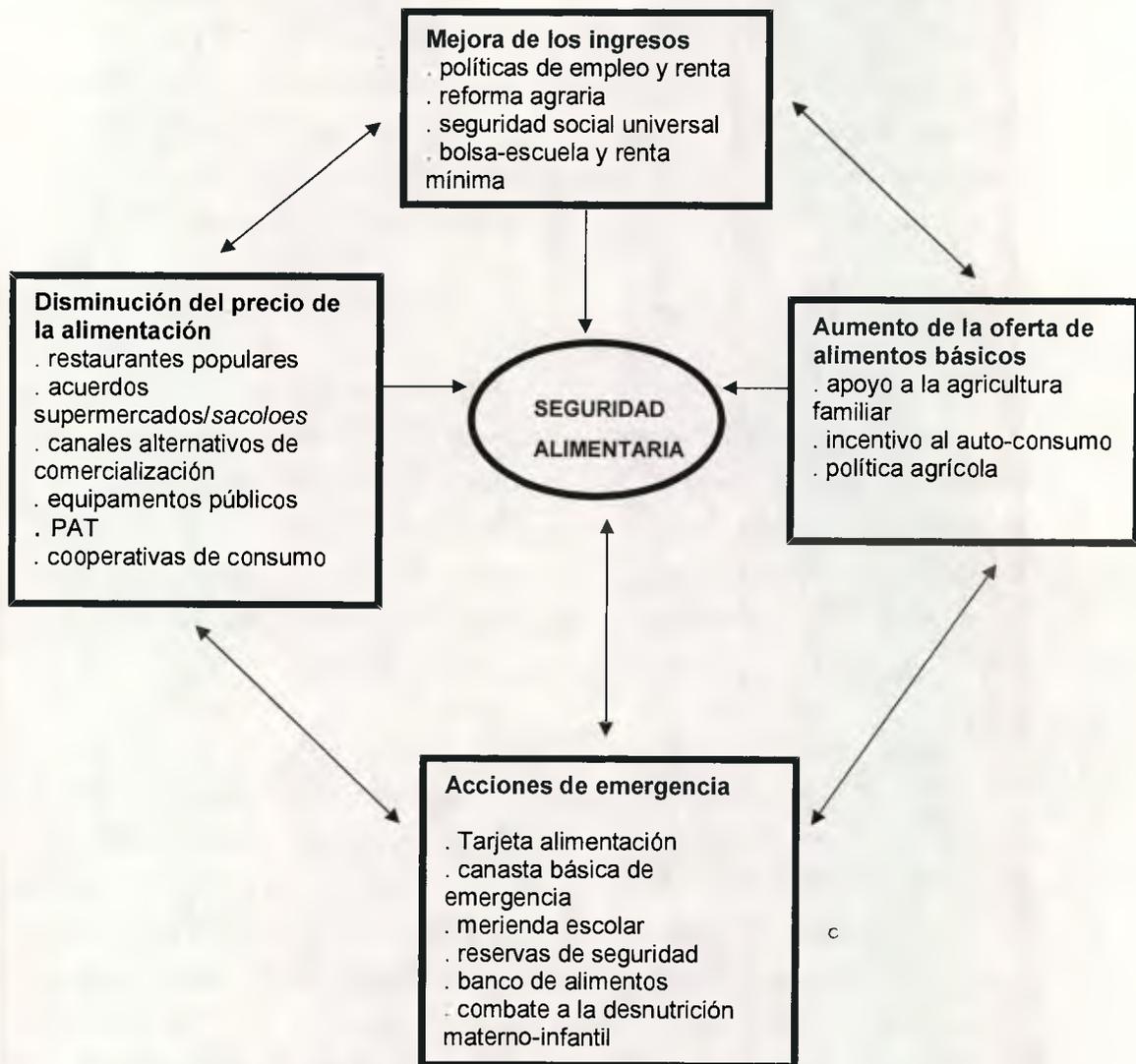
---

suma, se trata, por un lado, de crear mecanismos – algunos de emergencia, otros permanentes – que permitan abaratar el costo de alimentación a la población de renta más baja que ya es vulnerable al hambre (población de más baja renta, en situación de vulnerabilidad al hambre). Por otro lado, se trata de fomentar el aumento de la oferta de alimentos baratos, aunque sea a través de la producción para el autoconsumo y/o de la producción de supervivencia. Y, por fin, también se trata de, incluir a los excluidos, dado que el acceso a la alimentación básica es un derecho inalienable de cualquier ser humano.



El diagrama que sigue, detalla las principales políticas que deben implantarse. Vale recordar que: primero, ninguna puede hacer frente aisladamente a la cuestión del hambre, mucho menos garantizar la seguridad alimentaria de la población; segundo, tales políticas deben articular necesariamente acciones de naturaleza con carácter de emergencia con acciones estructurales, y romper con falsas dicotomías fundadas en la separación de lo económico y lo social, tan consagradas dentro de los esquemas neoliberales que producen la concentración de riqueza y la pobreza y, después, administran políticas "sociales" para atenuar esta última.

Cuando se definió la población a ser beneficiada, se observó que un contingente significativo de personas muy pobres, vulnerables al hambre, se encuentra en las grandes metrópolis o en la periferia de las ciudades pequeñas y medianas de regiones no-metropolitanas. El perfil del hambre en las ciudades es diferente de aquél que encontramos en el campo. Dada la mayor disponibilidad de alimentos en las ciudades, parte de la población de renta más baja puede contar con la asistencia de organizaciones no gubernamentales, órganos públicos o incluso de vecinos y parientes. La gran cantidad de residuos alimentarios encontrados en las ciudades, por ejemplo, permite que parte de esa población vulnerable al hambre pueda acceder a algún tipo de alimento, aunque de mala calidad. Por lo tanto, podemos afirmar que el hambre encontrado en las ciudades – y en particular en las regiones metropolitanas – exige algunas políticas diferentes de aquel que presenciamos en el campo, donde las posibilidades de obtener alimento son menores, por más que esta situación pueda parecer una paradoja. Tal vez sea más correcto afirmar que en las zonas urbanas es más común la situación de "vulnerabilidad" alimentaria como consecuencia de la pobreza, que el hambre propiamente dicha, cuyo resultado redundaría en reducción de la masa corporal.



## 2. Estructura del Programa Hambre Cero

Los diferentes grupos de la población demandan políticas específicas para enfrentar la cuestión del hambre, especialmente en el horizonte temporal de corto y medio plazo. Se presenta a continuación un resumen de ese conjunto de propuestas para cada uno de esos grupos – algunas de carácter estructural y otras de emergencia – que visan el aumento de la disponibilidad de alimentos de bajo precio y también un aumento del acceso de la población vulnerable a una alimentación saludable.

### POLÍTICAS ESTRUCTURALES

Son las políticas que tienen efectos importantes para disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias, por medio del aumento de la renta familiar, de la universalización de los derechos sociales de acceso a una alimentación de calidad y de la reducción de la desigualdad de la renta.

---

sociales y culturales. Su reconocimiento implica que el Estado debe garantizar el acceso a la cantidad y a la calidad de los alimentos consumidos por la población a través de una política permanente de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Para implantar una política de esa naturaleza, la movilización popular es fundamental, de forma que se asegure, además de la decisión política de los gobernantes, la participación efectiva de toda la sociedad.

El embrión de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria empezó a implantarse en Brasil durante el Gobierno Itamar Franco (1993-1994 a partir de una propuesta formulada por el Partido de los Trabajadores dos años antes, en 1991). La Acción de la ciudadanía Contra el Hambre y la Miseria y Por la Vida, en 1993, contribuyó al surgimiento de un movimiento social de amplio espectro, liderado por el sociólogo Herbert de Souza. Movimiento éste que se tradujo en la formación de miles de comités de solidaridad y de combate al hambre. Esa movilización representó una gran mejora de la legitimidad del gobierno, dando vida al recién creado Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA).

A consecuencia del desmonte de la mayor parte de las políticas discutidas en aquel momento (el CONSEA, el PRODEA, el INAN, almacenes reguladores, entre otros), hoy no existe en el país una política nacional de seguridad alimentaria. Han surgido iniciativas municipales, estatales y de la sociedad civil para atender a la población carente. Actualmente, las propuestas del gobierno federal tienen carácter localizado y tienen como objetivo, por lo general, el suplemento de renta para familias pobres, con valores insuficientes para eliminar el hambre.

Los datos disponibles demuestran una estabilización de los niveles agregados de carencia alimentaria y de indigencia en los últimos años. Sin embargo, la pobreza y la indigencia están aumentando en las regiones metropolitanas desde 1995. Las causas se asocian a las elevadas tasas de desempleo y subempleo y a los bajos salarios recibidos por la población. En las zonas metropolitanas, la tasa de paro existente entre los pobres es tres veces mayor que entre los no pobres.

El Programa Hambre Cero identificó, con base en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD) del IBGE de 1999, la existencia de 9,3 millones de familias y 44 millones de personas muy pobres (con renta inferior a US\$ 1,00 al día, que representa cerca de R\$ 80,00 mensuales en reales de agosto de 2001), que se consideraron el público beneficiario potencial de este Proyecto, por encontrarse vulnerables al hambre. Esa población pobre representa el 22% de las familias y 28% de la población total del país y son: el 19% de la población (o 9 millones) de las regiones metropolitanas, 25% de la población (20 millones) de las zonas urbanas no-metropolitanas y 46% de población rural (15 millones). Hay una fuerte concentración de esa población en la Región Noreste (50% de los pobres) y en la Región Sureste (26%). En las demás regiones, la proporción es

---

de 9% en la Región Norte, 10% en la Región Sur y 5% en la Región Centro-Oeste. La renta media de estas familias es de R\$ 48,61 (en R\$ de agosto de 2001), o sea, menos del 10% de la renta de los no-pobres.

El diagnóstico del problema del hambre en Brasil, en este inicio del siglo XXI, indica una demanda insuficiente que inhibe la mayor producción de alimentos por parte de la agricultura comercial y de la agroindustria en el país. Las razones que determinan esa insuficiencia de demanda – concentración excesiva de renta, bajos salarios, niveles elevados de desempleo y bajos índices de crecimiento, especialmente de los sectores que podrían expandir el empleo – no son coyunturales. Al contrario, son endógenos al modelo actual de crecimiento y, por consiguiente inseparables del modelo económico vigente. Se forma, así, un verdadero círculo vicioso, causador, en última instancia, del hambre en el país – cual sea: desempleo, pérdida de poder adquisitivo, reducción de la oferta de alimentos, más desempleo, mayor caída del poder adquisitivo, mayor reducción de la oferta de alimentos.

Controlar definitivamente la cuestión del hambre en Brasil exige un nuevo modelo de desarrollo económico que dé prioridad al crecimiento acompañado por distribución de la renta, de modo que se amplíe el mercado interno del país dando lugar a la creación de empleos, aumento de los sueldos y, en especial la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, que viene a ser una especie de faro para las rentas de los segmentos más pobres de la población.

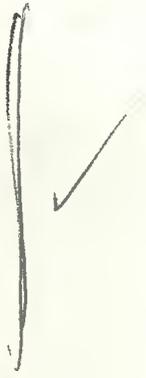
En otras palabras, para asegurar la seguridad alimentar de toda la población brasileña es necesario cambiar el actual modelo de desarrollo económico que conlleva la exclusión social, de la cual el hambre es tan solo uno más de los resultados visibles, así como el desempleo, la miseria, la concentración de la tierra y de la renta. En el proceso de implantación de un nuevo modelo económico es fundamental, de un lado, que se lleven a cabo acciones de emergencia que abaraten la alimentación de la población de baja renta; y de otro, también acciones de emergencia con el objetivo de asistir directamente a la población que ya sufre con el hambre y que puede llegar a malograrse si esto no se hiciera.

En síntesis, la cuestión del hambre en Brasil tiene, en este inicio de siglo, tres dimensiones fundamentales: primero, la insuficiencia de demanda, consecuencia de la concentración de renta existente en el país, de los elevados niveles de desempleo y subempleo y del bajo poder adquisitivo de los salarios que se pagan a la mayor parte de la clase trabajadora; segundo, la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población. Y tercera, no menos importante, la exclusión del mercado de la parte más pobre de la población.

Para romper el ciclo perverso del hambre es necesaria la intervención del Estado, de forma que se incorpore al mercado de consumo de alimentos a los que se encuentran excluidos del mercado de trabajo y/o cuya renta es insuficiente para asegurar una alimentación digna a sus familias. En

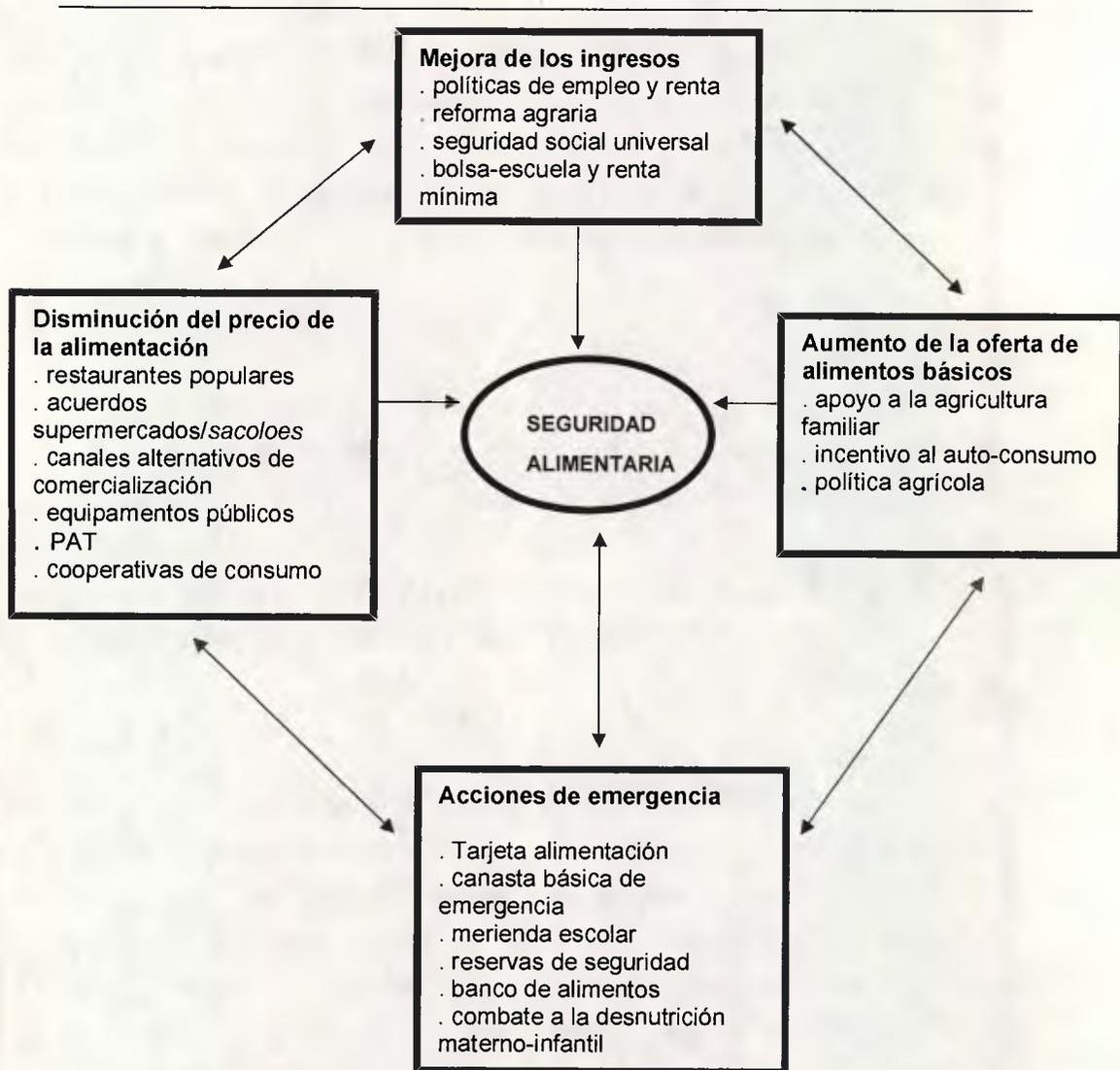
---

suma, se trata, por un lado, de crear mecanismos – algunos de emergencia, otros permanentes – que permitan abaratar el costo de alimentación a la población de renta más baja que ya es vulnerable al hambre (población de más baja renta, en situación de vulnerabilidad al hambre). Por otro lado, se trata de fomentar el aumento de la oferta de alimentos baratos, aunque sea a través de la producción para el autoconsumo y/o de la producción de supervivencia. Y, por fin, también se trata de, incluir a los excluidos, dado que el acceso a la alimentación básica es un derecho inalienable de cualquier ser humano.



El diagrama que sigue, detalla las principales políticas que deben implantarse. Vale recordar que: primero, ninguna puede hacer frente aisladamente a la cuestión del hambre, mucho menos garantizar la seguridad alimentaria de la población; segundo, tales políticas deben articular necesariamente acciones de naturaleza con carácter de emergencia con acciones estructurales, y romper con falsas dicotomías fundadas en la separación de lo económico y lo social, tan consagradas dentro de los esquemas neoliberales que producen la concentración de riqueza y la pobreza y, después, administran políticas “sociales” para atenuar esta última.

Cuando se definió la población a ser beneficiada, se observó que un contingente significativo de personas muy pobres, vulnerables al hambre, se encuentra en las grandes metrópolis o en la periferia de las ciudades pequeñas y medianas de regiones no-metropolitanas. El perfil del hambre en las ciudades es diferente de aquél que encontramos en el campo. Dada la mayor disponibilidad de alimentos en las ciudades, parte de la población de renta más baja puede contar con la asistencia de organizaciones no gubernamentales, órganos públicos o incluso de vecinos y parientes. La gran cantidad de residuos alimentarios encontrados en las ciudades, por ejemplo, permite que parte de esa población vulnerable al hambre pueda acceder a algún tipo de alimento, aunque de mala calidad. Por lo tanto, podemos afirmar que el hambre encontrado en las ciudades – y en particular en las regiones metropolitanas – exige algunas políticas diferentes de aquel que presenciamos en el campo, donde las posibilidades de obtener alimento son menores, por más que esta situación pueda parecer una paradoja. Tal vez sea más correcto afirmar que en las zonas urbanas es más común la situación de “vulnerabilidad” alimentaria como consecuencia de la pobreza, que el hambre propiamente dicha, cuyo resultado redundaría en reducción de la masa corporal.



## 2. Estructura del Programa Hambre Cero

Los diferentes grupos de la población demandan políticas específicas para enfrentar la cuestión del hambre, especialmente en el horizonte temporal de corto y medio plazo. Se presenta a continuación un resumen de ese conjunto de propuestas para cada uno de esos grupos – algunas de carácter estructural y otras de emergencia – que visan el aumento de la disponibilidad de alimentos de bajo precio y también un aumento del acceso de la población vulnerable a una alimentación saludable.

### POLÍTICAS ESTRUCTURALES

Son las políticas que tienen efectos importantes para disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias, por medio del aumento de la renta familiar, de la universalización de los derechos sociales de acceso a una alimentación de calidad y de la reducción de la desigualdad de la renta.

---

a) **Políticas de generación de empleo y aumento de la renta**

Dar prioridad a la reducción de las desigualdades sociales a través de una renta mejor distribuida, para ello es fundamental retomar la política de aumento del salario mínimo para un piso de cien dólares y reducir las distancias entre este y los sueldos más altos. Además, juzgamos fundamental retomar el experimento de organización de frentes de trabajo temporal en las regiones donde existe elevado índice de desempleo temporal; programas de formación y de incentivo al primer empleo para jóvenes; y programas de recalificación permanente, en especial para personas de más de 40 años.

Deben fortalecerse las concesiones de crédito para inversiones a través del BNDES, Banco do Brasil, CEF y para el consumo, a través de agencias de micro crédito solidario, para dar apoyo a la producción y el consumo locales.

Es primordial recuperar la enseñanza pública básica de calidad, las redes de educación infantil y la mejora de la infraestructura educacional en las zonas rurales.

La recuperación de la política habitacional también desempeña un papel fundamental, tanto en la creación de empleo, como en el avance hacia la superación del déficit de viviendas brasileño.

b) **Intensificación de la Reforma Agraria**

El Programa Hambre Cero defiende un proceso masivo de distribución de tierras como política estructural de desarrollo, actuando como instrumento estratégico de combate a la histórica concentración de la propiedad de la tierra y de la renta existentes en Brasil.

La defensa de la Reforma Agraria se justifica por cuatro motivos principales: redistribución de la renta, ampliación de las fuentes de ingresos familiares, fuente de autoconsumo alimentario, y fortalecimiento de las economías regionales. Según datos obtenidos en los nuevos asentamientos, se produce (con la reforma agraria) una expresiva mejora de la calidad de vida de la población residente, que reduce su vulnerabilidad al hambre.

Cálculos preliminares realizados a partir de los datos de la PNAD de 1999 indican un público beneficiario potencial de 1 millón de familias (que no poseen tierra o que disponen de área insuficiente y cuentan con uno o más miembros de la familia desempleados) en las zonas rurales, para ser asentadas con prioridad. Los costos de implantación de asentamientos indican valores de R\$ 10 a R\$ 20 mil por familia asentada, conforme el valor que se pague por la tierra y la infraestructura preexistente.

### c) Previsión Social Universal

La constitución de 1988 amplió los derechos sociales en el ámbito de la Previsión, al reconocer el régimen de economía familiar en las actividades agropecuarias en la condición de acreedor de un seguro social mínimo para ancianos, inválidos y viudos(as), con discriminación positiva a favor de las mujeres (reducción del límite de edad para la jubilación). Ese régimen de previsión social especial se mantuvo integralmente en el texto constitucional actual después de la Enmienda 20 de diciembre de 1988 (Art. 195, párrafo 8 y Art. 201, párrafos 2 y 7 – ítem II).

De otro lado, ese reconocimiento de los derechos sociales mínimos con relación al trabajo familiar en las actividades agropecuarias no se siguió de tratamiento ecuánime para el trabajo no agrícola. Este sigue, en general, sometido a las reglas del trabajo formal, exigiéndose del asegurado, condiciones de comprobación de tiempo de contribución individualizada a la previsión como condición para la obtención del seguro social. Esto debe ser corregido, extendiendo los mismos derechos del régimen de economía familiar rural al trabajo familiar urbano.

La idea es sencilla: reconocer a todos los trabajadores por "cuenta propia"<sup>1</sup>, urbanos y rurales en las innumerables formas de auto-ocupación, la condición de trabajo social necesario y elegible para la obtención de los derechos a la seguridad social correspondientes a un salario mínimo, independiente de situarse o no por debajo de la línea de la pobreza.

Cálculos preliminares realizados a partir de los datos de la PNAD de 1999 indicaron un público potencial de 2,9 millones de personas con edad superior a la necesaria para obtener el beneficio, pero que no cobran jubilación o pensión pública. Caso todas estas personas fueran (sean) atendidas de una vez, representaría un coste total de R\$ 6,3 mil millones.

### d) Bolsa Escuela e Renta Mínima

Siguiendo el ejemplo de las experiencias municipales, estatales y federales, se propone el suministro de un ingreso mínimo a las familias carentes con niños en edad escolar, para que este ingreso se una a la mejora en los modelos de educación de la población brasileña, a través de, por ejemplo, la composición de un fondo de educación para el niño

Se calcula la existencia de un público beneficiario potencial de 3,3 millones de niños de 7 a 15 años que no frecuentan la escuela. En caso de que el beneficio ascienda al triple de la Bolsa Escuela Federal actual, o sea, de R\$ 45,00, los costes de este programa serían de R\$ 853,7 millones.

<sup>1</sup> trabajadores autónomos, y algunas profesiones liberales

---

#### e) Incentivo a la agricultura familiar

El Programa Hambre Cero considera esencial una política agrícola que favorezca, de hecho, la agricultura familiar en el país, buscando el aumento en la producción de alimentos y la protección al agricultor de renta inferior. Esto se puede lograr a través de un conjunto de políticas que combinen: seguro agrícola; prioridad a la producción interna, recurriendo a la importación solo en el caso de pérdida de la cosecha; incentivo a la investigación pública asociado a una política eficaz de soporte técnico; una política de crédito; incentivo a la formación de cooperativas de producción y de comercialización; incentivo a la protección de la naturaleza y el paisaje, a través del pago de una renta medioambiental en las áreas de preservación obligatoria, entre varios otros.

#### POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Son aquéllas políticas destinadas a promover la seguridad alimentaria y combatir directamente el hambre y la desnutrición de la población más carente.

#### a) Programa Cupón de Alimentación – PCA

El Programa Cupón de Alimentación - PCA tiene por objetivo sustituir la "política" tradicional de combate al hambre, basada en el suministro de canastas básicas<sup>2</sup>, que tienen carácter temporal, están sujetas a las oscilaciones y generan dependencia y corrupción. Las ventajas principales del Programa están en la posibilidad de poder alcanzar a la población más pobre (como el programa de la leche de 1986 y el americano, que existe hace casi 40 años) y de conseguir conectar a los consumidores sin poder adquisitivo a los pequeños productores de alimentos. Es por esa razón por la que el PCA puede ser masivo sin correr el riesgo de provocar impactos inflacionarios típicos de programas que generan la distribución del ingreso en corto plazo. El PCA orienta la capacidad de gasto adicional de los consumidores más pobres hacia la adquisición de alimentos, estimulando la producción de los pequeños agricultores locales, un sector de reconocida capacidad no utilizada en el país.

Son cuatro las características básicas del PCA aquí propuestas:

- a) complementar el ingreso de las familias muy pobres hasta el mínimo vital, independientemente de si ya se benefician de otros programas, como renta mínima, bolsa escuela, previsión social, seguro desempleo, etc.;
- b) exigir siempre a las familias que se benefician del programa una contrapartida específica en lo que se refiere a la ocupación de sus miembros adultos, por ejemplo, frecuentar los

---

<sup>2</sup> La canasta básica se compone de un cierto número de artículos de 1ª necesidad (arroz, frijoles, sal, azúcar, café, etc.) todos no perecederos. Se ofrece como complemento al sueldo en gran número de empresas y permite desgravación fiscal.

---

cursos de alfabetización, recalificación profesional o incluso servicios prestados a la comunidad compatibles con sus habilidades profesionales, y tener asistencia de los equipos de salud, etc.;

c) las familias recibirán beneficios de las tarjetas por un período previamente definido de seis meses o un año, prorrogable a través de re-evaluación mientras persistan las causas de inseguridad alimentaria que les afectan;

d) las tarjetas sólo podrán ser usados para la compra de alimentos en los supermercados, tiendas, comerciantes o productores agrícolas registrados previamente. El uso de las tarjetas no se permitirá en restaurantes u otros establecimientos que no sean registrados. La restricción también vale para cualquier otro género no-alimentario como el tabaco, productos de limpieza, medicinas, o bebidas alcohólicas, dulces y alimentos tipo *fast food*.

Durante los primeros años de implantación del PCA, se propone dar prioridad a las familias que ya estén registradas en los siguientes programas: asentados de la reforma agraria o familias comprobadamente pobres ya catastradas por correo para integrar el programa y que todavía esperan ser asentados; programas bolsa escuela o bolsa alimentación; desempleados beneficiarios o no del seguro desempleo; familias con niños y/o adultos desnutridos o en situación de riesgo, encaminados por el sistema público de salud y que todavía no estén recibiendo ayuda de los programas anteriores.

La prioridad de estas familias se justifica, primero, por el hecho de que ya estén registradas, lo que evita que la implantación de PCA tenga que esperar por un catastro propio para entrar en vigencia. Segundo, dado el carácter complementario del PCA a la renta de las familias este beneficio permitiría mejorar significativamente los resultados ya obtenidos por otros programas ya en vigor.

Se propone una implantación gradual del PCA, empezando con un programa piloto en el primer año, con prioridad para las áreas afectadas por la sequía en el Noreste, aumentando la inclusión a medida que se extienda la oferta de alimento disponible y los recursos necesarios de manera a alcanzar la meta de incorporar a todas las familias muy pobres con renta inferior a un dólar diario *per capita*.

Los cupones pueden obtenerse en forma de papel, impreso por la Casa de la Moneda, con período de validez especificado, o como créditos en tarjeta magnética. Se recomienda que la población de áreas urbanas asistidas reciba la tarjeta, minimizándose así, la aparición de un "mercado negro" de cupones alimentarios. En las áreas rurales y en las ciudades pequeñas y medianas donde es difícil el uso de las tarjetas, los cupones tendrán un período de validez definido (de uno a tres meses) para cambiarlos por alimentos.

---

Las estimativas indicaron un público potencial beneficiario de 9,3 millones de familias muy pobres. El costo total del programa se estimó en aproximadamente R\$ 20 mil millones si todas las familias fuesen atendidas en un año.

#### **b) Ampliación y reorientación del Programa de Alimentación del Trabajador – PAT**

La forma como el PAT se estructura hoy excluye a los trabajadores que no tienen contrato permanente de trabajo y a los empleados de pequeñas empresas que hacen uso del SIMPLES<sup>3</sup>. Son exactamente esos trabajadores los que ganan menos y los que deben tener prioridad en los programas de combate al hambre.

Para los trabajadores sin contrato que permanecen en la informalidad, no hay como destinar recursos del PAT para su alimentación. Ese público, así como los desempleados, deben ser amparados por el PCA - el Programa Tarjeta Alimentación. Ya con relación a los trabajadores que actúan en las empresas de pequeño porte, el objetivo de la reforma que nosotros proponemos para el PAT es exactamente conseguir que estas empresas sean atraídas a participar del programa.

El Programa Hambre Cero propone que se establezcan mecanismos de compensación para las empresas que hacen uso del SIMPLES para el cálculo del impuesto sobre la renta debido, tomando como base los beneficios presumidos, para facilitar exenciones sobre la concesión de beneficios alimentarios a los trabajadores. Esas compensaciones podrían darse en forma de descuentos sobre la tabla del SIMPLES. Los beneficios presumidos se descontarían teniendo en cuenta el valor de los beneficios concedidos a los trabajadores.

Los cálculos realizados indicaron la existencia de 15,7 millones de trabajadores con contrato definitivo de trabajo que no se incluyeron en el PAT. La inclusión de estos trabajadores en el PAT resultaría en un costo de renuncia fiscal del orden de R \$203,7 millones.

#### **c) Donaciones de Canastas Básicas de Emergencia**

El Programa Hambre Cero propone que las personas hambrientas (con baja capacidad energética), las poblaciones alcanzadas por calamidades naturales (sequías e inundaciones, por ejemplo) y los nuevos asentados por la reforma agraria tengan derecho a recibir cestos de alimentos por un período determinado. La experiencia muestra que, en situaciones de calamidad, hay siempre

---

<sup>3</sup> Forma tributaria simplificada, establecida recientemente y que puede ser adoptada, en algunos estados brasileños, por micro y pequeñas empresas;

---

un grupo de agentes que se aprovechan de la situación para ocultar alimentos, aumentar sus márgenes de ventas o sustituir los productos por otros de calidad inferior.

Además de este público más específico, también se deben incluir, a las familias que se encuadran (insertan) en los criterios (el criterio) del Cupón Alimentario, pero que residan (sean residentes) en lugares distantes de mercados para compra de productos alimentarios. La propuesta es que estos grupos se insieran gradualmente en el Programa de Cupón Alimentario en cuanto se desarrolle el comercio local.

#### **d) Combate a la desnutrición materno-infantil**

Es necesario implantar medidas más activas no sólo para corregir pero para prevenir la desnutrición infantil, atendiendo a niños menores de un año, así como mujeres embarazadas y madres en fase de amamantamiento. Una de estas medidas consiste en ampliar el suministro de productos alimentarios, como la leche, y de nutrientes esenciales, como hierro y vitaminas, para niños inscritos en redes públicas de servicios de salud y de bienestar social, buscando universalizar los programas ya existentes.

Las estimativas realizadas por el Proyecto indicaron la existencia potencial de 1,3 millones de niños con desnutrición crónica en Brasil, que se suman al más 1,2 millones de madres de estos mismos niños que deben atenderse prioritariamente en (por) este programa.

#### **e) Mantener Reservas de Seguridad**

El Programa Hambre Cero propone la formación de reservas de alimentos que garanticen la seguridad alimentaria, es decir, un volumen mínimo de productos de la *canasta básica* que respondan al consumo durante el periodo necesario para importar o aumentar la oferta.

Deben considerarse dos elementos para estructurar la política de almacenes de seguridad.

- a) estimular la compra en las regiones productoras para el consumo en la misma región.
- b) evitar la importación de alimentos siempre que exista disponibilidad interna suficiente

#### **f) Ampliación de la Merienda Escolar**

Los análisis de los datos disponibles sobre consumo de la Merienda Escolar revelan que es baja la contribución de las comidas distribuida en las escuelas para el suministro de las recomendaciones de energía y de nutrientes (sobre todo en cuanto a minerales) para el grupo-objetivo

---

del programa. Nuestra propuesta es de elevación de la contribución calórica y de nutrientes diarios de la merienda que hoy es, por ley, de sólo 15%. En algunos estudios se verificó que esa proporción puede ser mucho más grande, llegando a 100% de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes en algunos municipios.

Además, se propone atender también a los hermanos de los escolares y a la red de educación infantil (guarderías y EMEIs<sup>4</sup>), sobre todo en los municipios más pobres.

Otra cuestión importante reside en la utilización de productos regionales en la composición de la merienda. Encuestas muestran que la participación de los productores agrícolas locales en las compras de la merienda todavía es muy pequeña. Se espera que dándose apoyo técnico de más calidad a los Consejos Municipales de Alimentación Escolar y a los productores locales se podría lograr, al mismo tiempo, garantizar alimentos más frescos (frutas y verduras obligatorias), compatibles con las características culturales locales y una mejora de la renta de los agricultores y de la agroindustria de la región.

Se consideró la existencia de aproximadamente 35 millones de niños en edad escolar. En caso de que se doblen las actuales transferencias federales por niño/día, que hoy es de R\$ 0,13, el costo suplementario estimado sería de aproximadamente R\$ 909 millones. Esto, sin contar con la recepción a los hermanos de los estudiantes y de la red infantil de enseñanza de los municipios más pobres.

#### **g) Garantía de seguridad y calidad de los alimentos**

Enfocar las actividades con el principio de la prevención en lugar del principio de la corrección es otro desafío para un programa de garantía de la seguridad de los alimentos en Brasil. Actividades como el control preventivo, la aplicación de un sistema de información y vigilancia de la seguridad de los alimentos, la educación de los individuos involucrados en la cadena productiva, la promoción de estudios científicos y transferencia de tecnología y métodos para prevenir los riesgos y mejorar la seguridad deben tener prioridad. También es fundamental, que el consumidor tenga la información en la etiqueta sobre el origen del alimento que consume, además del material informativo sobre los riesgos de los productos genéticamente modificados.

Coherente con el diagnóstico realizado, de que el problema del hambre hoy en Brasil no es la falta de disponibilidad de alimentos, pero sí el acceso a ellos, no estamos de acuerdo en que la producción de alimentos transgénicos pueda ayudar a combatir el hambre en el país. También es

---

<sup>4</sup> Escuelas Municipales de Educación Infantil

---

necesario, controlar la entrada de ese tipo de alimentos en el país, hasta que los resultados de las investigaciones sean suficientes para demostrar que esos productos no conllevan riesgos a la salud y el medio ambiente.

#### **h) Programas de educación alimentaria y educación para el consumo**

Hay dos problemas asociados a la falta de una dieta equilibrada, la insuficiencia cuantitativa (para el exceso y para la falta) y la insuficiencia cualitativa. Así, las acciones en el área de educación alimentaria tienen efectos preventivos importantes, tanto en el combate a la desnutrición, como en el combate a la obesidad.

El Programa Hambre Cero propone una actuación en dos frentes. El primero una posición activa por parte del poder público en el sentido de establecer las campañas de publicidad y conferencias sobre educación alimentaria y educación para el consumo. ||

El otro frente sería la creación y aplicación de la Norma brasileña de Comercialización de Alimentos Industrializados - NBCAI, semejante a la implantada con éxito en los años 1980 con el objetivo de promover el amamantamiento materno. ||

#### **POLÍTICAS LOCALES**

El Programa Hambre Cero también propone un conjunto de políticas que los estados y municipios pueden implantar, la gran mayoría en asociación con la sociedad civil. Se trata básicamente de programas que ya funcionan en algunos municipios con éxito relativo. Algunas propuestas se detallan según las zonas de residencia (las zonas urbanas metropolitanas, zonas urbanas no-metropolitanas y zonas rurales), dando énfasis a sus peculiaridades. || ✓

#### **PROGRAMAS MUNICIPALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

La experiencia ha revelado la importancia de que haya una secretaría municipal (o un departamento) dedicado al abastecimiento alimentario.

En el ámbito municipal, existen varios organismos, normalmente bajo la estructura de secretarías municipales que pueden actuar en conjunto en este campo: las secretarías de abastecimiento alimentario (que normalmente actúan en la administración de los materiales); las

---

secretarías de agricultura (que actúan en el ámbito rural / agrícola); las secretarías de educación (área de la merienda escolar); las secretarías de salud (áreas de prevención y combate a la desnutrición materno-infantil, por ejemplo); las secretarías de asistencia social (que actúan con indigentes, personas y familias carentes en general); además de áreas como la vigilancia sanitaria.

Una iniciativa urgente es la realización de "Censos Municipales del Hambre", para que cada municipio catastre a la población que sufre hambre o que está en situación de vulnerabilidad al hambre. Esto podría realizarse con el apoyo de los órganos locales de salud y de asistencia social, por ejemplo.

## **PROGRAMAS LOCALES PARA LAS REGIONES METROPOLITANAS**

### **a) Restaurantes Populares**

Gran parte de la población que trabaja en las áreas metropolitanas come por lo menos una vez al día fuera de casa, normalmente el almuerzo, y necesita disponibilidad, calidad y precios reducidos.

Se propone un programa de restaurantes populares que pueden proporcionar las comidas a precio de costo para atender a la gran cantidad de trabajadores de baja renta que hoy se alimenta en las calles, de manera no satisfactoria.

Datos comprueban que una comida en restaurantes populares podría costar R\$ 1,80, considerando todos los gastos variables y gastos con mano de obra, a ejemplo del costo del Restaurante Popular de Belo Horizonte. No se incluirían en este cálculo los gastos con la instalación de los restaurantes, alquileres, reformas u otros gastos locales que pueden ser cedidos por el poder público. En caso de que los gastos con personal y mantenimiento de la infraestructura sean cubiertos por los ayuntamientos, gobiernos estatales o entidades benéficas como pasa hoy, el costo de la comida podría ser próximo de R\$ 1,00.

### **b) Banco de Alimentos**

La donación, a las organizaciones benéficas y a la población carente, de alimentos que serían desperdiciados, engloba propuestas que incluyen desde la recaudación de alimentos hasta su distribución. El Programa Hambre Cero endosa la propuesta de institucionalización del Estatuto del Buen Samaritano que se tramita en el Congreso Nacional. El Estatuto del Buen Samaritano facilita la donación de alimentos, al desburocratizar el proceso, reducir los costos y eliminar las

---

responsabilidades impropias. La aplicación de la nueva legislación deberá de provocar el aumento significativo de la aportación de alimentos a las entidades para la alimentación de la población carente.

### **c) Modernización de los equipos de abastecimiento**

El funcionamiento de equipamientos tales como *varejões*<sup>5</sup>, *sacolões*<sup>6</sup>, convoyes y compras de comunidad deben replantearse como una alternativa viable para abaratar los alimentos en las zonas urbanas, sean ellas o no metropolitanas.

Para que pueda hacerse posible esta política, es necesario también que se incentive la creación de centrales de compra y distribución en las periferias de las regiones metropolitanas, que servirían de apoyo logístico y comercial al funcionamiento de los concesionarios y minoristas. Éstos tendrían que comercializar, en contrapartida, los alimentos de la canasta básica y también otros géneros alimentarios a precios más baratos.

### **d) Nuevas relaciones con las redes de supermercados**

Una nueva política para el sector de abastecimiento exige también una nueva relación con las redes de supermercados, para evitar una concentración excesiva en el menudeo y para implicarlos en la política de seguridad alimentaria.

Esa nueva relación de buscar la asociación de los supermercados es fundamental para la implantación de una política de seguridad alimentaria hoy en los municipios, una vez que la gran parte de las compras de alimentos de las poblaciones de renta más baja se hace allí. Los Programas como el de Tarjetas Alimentación tienden a tener resultados positivos para esos agentes, puesto que pueden ampliar su público de clientes. La red de comercio minorista también es fundamental para la comercialización de productos agrícolas y agroindustriales producidos en las localidades y que se pretende incentivar a través de los programas de reforma agraria y desarrollo de la producción familiar.

## **PROPUESTAS LOCALES PARA ÁREAS URBANAS NO -METROPOLITANAS (CIUDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS)**

### **a) Banco de Alimentos**

---

<sup>5</sup> Especie de mercado - almacén, de barrio, que vende directamente al público a precios más bajos de lo normal.

<sup>6</sup> Pequeño mercado de barrio, que funciona en espacio adaptado y que vende alimentos (en general vegetales) a precio módico, el mismo para varios tipos de producto/kg. Su nombre deriva de la costumbre de pesar y colocar juntos en una misma bolsa productos diferentes, una vez que se venden a precio único.

---

Los Bancos de Alimentos para la población vulnerable al hambre de las ciudades pequeñas y medianas deben funcionar de forma similar a lo propuesto para las regiones metropolitanas. Sin embargo, como se trata de una escala de actuación menor, es posible que los productos se entreguen con algún tipo de procesamiento, dando mayor atención al aspecto y calidad de los alimentos. Merece la pena recordar que en ese caso los donantes de alimentos se beneficiarían también con las ventajas previstas en el Estatuto del Buen Samaritano.

#### **b) Asociación con minoristas**

En las comunidades urbanas de menor porte también es importante, incentivar a los minoristas locales, de manera que se evite la concentración excesiva, siempre que puedan practicar precios bajos y mantener la calidad del producto vendido. Eso es perfectamente posible si se realizan inversiones en materiales y logísticas de distribución.

La propuesta del Programa Hambre Cero es crear una sociedad entre grupos de minoristas (incluso comerciantes, tiendas de comestibles y pequeños establecimientos) y el poder público local para la institución de un sistema de compras en común. El poder público debe establecer un tope para los precios de los productos de la canasta básica, estableciendo cierto control de los márgenes de comercialización al por menor.

#### **c) Modernización de los equipos de abastecimiento**

En las zonas urbanas no-metropolitanas (ciudades pequeñas y medianas), la presencia del poder público en el abastecimiento se puede ser dinamizar con acciones que incentiven la conexión directa del consumidor con los productores agrícolas locales. De esa manera, cabe al poder público organizar e incentivar campañas de consumo y la distribución de alimentos producidos regionalmente, del tipo "feria del productor", por ejemplo.

Debido a la acción de las grandes redes intermediarias, es muy común que productos *in natura* den una larga vuelta y regiones enteras sean abastecidas con suministros provenientes de áreas distantes. En el caso de productos industrializados como la leche, productos lácteos y carnes ocurre lo mismo. Se debe por consiguiente, incentivar y aproximar productores y consumidores de una misma región creando lazos locales y reforzando los gustos y sabores establecidos en un determinado ambiente.

#### **d) Agricultura urbana**

---

La conexión entre el abastecimiento y la producción agroalimentar local tiene que ser más valorada en los municipios pequeños y medianos.

Varias iniciativas de competencia municipal pueden estimular programas como la "Feria del Productor" y sistemas de entrega en domicilio de productos frescos; cursos de formación para la creación de huertos en las escuelas; catastro de terrenos urbanos sin uso para la producción de huertos y la cesión para la producción, por tiempo previamente determinado, a personas interesadas y sin trabajo; y cuotas diferenciadas de IPTU<sup>7</sup> en terrenos aprovechados para esta finalidad.

## **POLÍTICAS PARA LAS ÁREAS RURALES**

### **a) Ayudas a la agricultura familiar**

El Programa Hambre Cero propone que los ayuntamientos y los gobiernos de estado y federal usen, siempre que posible, su poder de compra derivado de la demanda institucional, para la merienda escolar, guarderías, hospitales, cuarteles, restaurantes populares, en favor de los agricultores familiares.

Paralelamente a estas iniciativas, otras acciones se hacen necesarias para que sean alcanzados los objetivos de la disminución de los costos y del aumento de la calidad.

- Apoyo técnico: en general olvidado por las administraciones públicas, es un apartado que debe fortalecerse.
- Acceso al crédito: es necesario reorientar el PRONAF para alcanzar efectivamente a los agricultores menos capitalizados. En paralelo, es interesante que los gobiernos estatales y municipales apoyen a las entidades asociativas de micro crédito, con la creación de fondos para aval.
- Apoyo a la comercialización por medio, por ejemplo, de la intermediación de contactos con empresas interesadas en productos provenientes de la pequeña producción regional o de producción "limpia", o de la oferta de espacios en los equipamientos de abastecimiento tradicional de las ciudades (las ferias y *varejões*).
- La infraestructura. Ésa es una de las áreas de actuación tradicional de las administraciones municipales, a pesar de que muchas veces, les falta una clara prioridad a los pequeños agricultores en las inversiones realizadas. Puentes, carreteras rurales, diques, almacenes y apoyos para la adquisición de camiones se pueden construir con materiales y recursos

---

municipales, a costo reducido. Ésa es una estrategia importante para aumentar el empleo en las zonas rurales, pues conlleva el aumento de la oferta de puestos de trabajo.

#### b) Ayudas a la producción para autoconsumo

El instrumento usado es la donación, por parte de los ayuntamientos o de los gobiernos estatales, de las semillas, insumos y herramientas específicas para el uso en el cultivo de huertos o jardines, así como matrices para empezar la creación de animales pequeños (abejas, conejos, aves, cabras, etc.).

Los ayuntamientos también deben estimular el cultivo en los baldíos a través de los programas de huertos comunitarios, así como la comercialización individual o colectiva de esos alimentos en las "ferias del productor" como ya se mencionó.

#### Origen de los Recursos

Se cree necesario incluir a las políticas presentes en este documento, junto a otras del área de la educación, la salud, la regularización de la propiedad de la tierra, en un **presupuesto propio**, federal. Esto se debe a la vulnerabilidad del sistema actual, al carácter eventual del que se revisten, total o parcialmente determinadas dotaciones según las pautas de recortes de los gastos públicos, y también frente a la asignación insuficiente de recursos.

Hoy, excepto los gastos en educación y reforma agraria, los demás gastos sociales (la previsión social, salud y asistencia social) se prevén en el presupuesto de la **Seguridad Social** que tiene como principales fuentes de recursos las contribuciones del *INSS*<sup>8</sup>, la contribución sobre el beneficio neto de personas jurídicas, *PIS/PASEP*<sup>9</sup>, *Cofins* y *CPMF*<sup>10</sup>. Para el año de 2002, la propuesta de presupuesto, que ya se encuentra en el Congreso Nacional prevé R\$ 164,8 mil millones para el presupuesto de la Seguridad Social, e incluye casi R\$ 4,2 mil millones para el Fondo de Asistencia Social que garantiza los recursos para los programas destinados a atender a las personas mayores, a los niños carentes y a los deficientes físicos.

Si discutimos las fuentes del financiamiento de la política propuesta en el Programa Hambre Cero dentro del modelo actual que enyesa los gastos públicos, se terminará buscando nuevas fuentes

---

<sup>7</sup> Impuesto sobre Edificaciones y Terrenos Urbanos – (Impuesto Municipal)

<sup>8</sup> Instituto Nacional de la Seguridad Social

<sup>9</sup> Contribución social que pagan las empresas y de cuyos recursos es Gestor el Estado. Los fondos correspondientes se mantienen en cuentas a nombre de cada trabajador en la "Caixa Econômica Federal" y se remuneran por medio de bajos tipos de interés, de crédito anual. Los trabajadores de sueldos más bajos tienen derecho al cobro anual de una pequeña parte de esos recursos e intereses, los demás pueden cobrar solamente los intereses, o acumular todo hasta la fecha de jubilación.

---

o reasignación de los ingresos existentes. Sin embargo, se nota que los gastos sociales (excepto la seguridad social) de los varios programas sociales que se realizan actualmente son del orden de R\$ 45 mil millones por año, es más que el doble de los recursos necesarios para la implantación del Programa Tarjeta Alimentación que se propone.

Es, por consiguiente, posible, tanto reasignar parte del presupuesto que existe, como proporcionar nuevas aportaciones de recursos adicionales que devinieran de un ritmo de crecimiento económico más elevado, y de la reducción de los intereses y del pago del servicio de la deuda pública, y también, de la mejora de la administración de los recursos disponibles, vía reducción de las pérdidas y de la corrupción que existen en la actualidad.

El Fondo de Combate a la Pobreza, recientemente creado, y que se estima que cuenta con aproximadamente R\$ 4 mil millones al año, es una de las nuevas fuentes de recursos que pueden orientarse a la financiación de los programas aquí propuestos.

Otra fuente son las iniciativas dispersas, ya existentes, de donaciones por parte de las empresas y de personas físicas que pueden reorientarse de forma coordinada a través de la asociación entre el gobierno y la sociedad civil, de manera que se pueda lograr un impacto más fuerte sobre la reducción del hambre y de la pobreza. Una forma de estimular esas donaciones es la creación de incentivos, como el descuento en el impuesto sobre la renta, a ejemplo del Fondo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente de São Paulo. Otro camino es el del "marketing social", son los casos de [www.clickfome.com.br](http://www.clickfome.com.br), de iniciativa de la Acción de la Ciudadanía - Comité Río, un *site* dónde las empresas catastradas donan una canasta de alimentos a cada *click* hecho por el visitante, del Instituto Ethos, de la Fundación Abrinq y del Gife (Grupo de Estudios y Fundaciones Empresariales) de la Cámara Americana de Comercio, que incentivan la acción social.

## LA INSTITUCIONALIDAD

La versión preliminar del Programa Hambre Cero trajo la propuesta de creación de un Ministerio Extraordinario para articular las varias políticas de combate al hambre en las diferentes instancias gubernamentales (federal, estadual y municipal), así como las acciones de entidades de la sociedad civil.

---

<sup>10</sup> Impuestos y contribuciones el primero sobre la facturación de las empresas y el segundo sobre todos los movimientos financieros (incluso de las cuentas corrientes) que recauda el gobierno federal para destinación social.

---

Las sugerencias recibidas durante las discusiones públicas de la versión preliminar del Proyecto apuntaron hacia dos cambios fundamentales en la institucionalidad inicialmente propuesta:

- a) como el combate al hambre debe hacer parte de una política permanente de Seguridad Alimentaria, se necesita una configuración institucional que no tenga un carácter temporal, como es el caso de un ministerio extraordinario;
- b) dada la complejidad en las articulaciones con la sociedad civil y con la propia máquina gubernamental, el papel de coordinación de una política de seguridad alimentaria tiene que estar directamente vinculado a la Presidencia de la República, para no transformarse en una política gubernamental, de alcance limitado, del ministerio al que se subordine.

La recuperación de la experiencia anterior del CONSEA fue señalada como el mejor camino a seguir, propuesta endosada por el Programa Hambre Cero.

El CONSEA representó una innovación en lo que se refiere a mecanismos de gobernabilidad en el país: representantes del primer escalón del Gobierno Federal y de la sociedad civil discutían propuestas que podrían acelerar el proceso de erradicación de la pobreza y la miseria. Se crearon y/o hicieron viables propuestas de políticas públicas innovadoras, como: la descentralización del Programa Nacional de Alimentación Escolar, el Programa Nacional de Creación de Empleo y Renta, la búsqueda de transparencia en la administración de recursos públicos y la creación del PRODEA como mecanismo para aprovechar las reservas públicas de alimentos a punto de echarse a perder. Resultaban aún más innovadoras las formas de administración llevadas a cabo en el proceso, con la creación de varios grupos de trabajo mixtos (sociedad civil/ gobierno) eso acabó por consolidar una nueva práctica y cultura de administración compartida de la política pública.

Una de las grandes limitaciones de CONSEA fue, sin embargo, que, por definición gubernamental, las decisiones respecto a la política económica continuaron quedando al margen de las discusiones a respecto del impacto de estas mismas decisiones, sobre la seguridad alimentaria, el hambre y la pobreza de la población. En otros términos, la articulación se limitó a los ministerios del área social y, muchas veces, el CONSEA se vio reducido a otro mecanismo de presión para garantizar los recursos para la política y los programas sociales. Así, la decisión de transformar el combate al hambre y la pobreza en prioridad no se adoptó por el área económica, que continuó aceptando las prescripciones de los organismos financieros internacionales, independientemente del impacto que ello pudiera suponer en el agravamiento de la exclusión social, del hambre y de la desnutrición.

---

Se recomienda que las decisiones tomadas por CONSEA y asumidas por el Presidente de la República se lleven a cabo bajo la coordinación de una autoridad con mandato gubernamental. En este caso, se sugiere que el Ministerio de la Planificación desarrolle el trabajo, articulándose con los demás ministerios y agencias del gobierno.

Considerándose que existen diferentes funciones para ser ejercidas en el Consejo por parte de los miembros del gobierno y representantes de organizaciones no-gubernamentales, sería importante promover la constitución de dos secretarías ejecutivas. En una se promoverían las articulaciones con los varios órganos gubernamentales mientras que la otra cuidaría del diálogo con las entidades no-gubernamentales. Esa propuesta de asociación entre gobierno y sociedad civil permite una administración con participación popular y abre un cauce a las demandas emanadas de las múltiples organizaciones populares.