



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**LEANDRO DANÚBIO DA SILVA**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME NO CEARÁ: O PROGRAMA  
MAIS INFÂNCIA**

**FORTALEZA**

**2023**

LEANDRO DANÚBIO DA SILVA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME NO CEARÁ: O PROGRAMA  
MAIS INFÂNCIA

Monografia apresentada ao curso de Licenciatura em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Licenciado no referido curso.

Orientador: Prof. Dr. Dirceu Cadena

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S581p Silva, Leandro Danúbio da.

As políticas públicas de combate à fome no Ceará: o programa Mais Infância / Leandro Danúbio da Silva. – 2023.

40 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Curso de Geografia, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Dirceu Rogério Cadena de Melo Filho.

1. Fome. 2. Geografia da Fome. 3. Políticas públicas. I. Título.

CDD 910

---

LEANDRO DANÚBIO DA SILVA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME NO CEARÁ: O PROGRAMA  
MAIS INFÂNCIA

Monografia apresentada ao curso de Licenciatura em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Licenciado no referido curso.

Aprovada em: 06/12/2023.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Dirceu Rogério Cadena de Melo Filho (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Maria Edivani Silva Barbosa  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. Yan De Abreu Gomes Vasconcelos  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Para minha família que construí ao longo  
dessa jornada acadêmica.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais que apesar de todo sofrimentos que passamos sempre estivemos juntos na busca por dias melhores.

Agradeço a minha mãe Maria Celene do Monte, mulher guerreira que saiu de Santa Quitéria em busca de dias melhores na capital cearense, mas encontrou grandes desafios, porém se manteve firme, eu te amo minha mãe.

Quero agradecer ao motorista exemplo da minha vida Francisco Antônio Ferreira da Silva, meu querido pai, o homem que enfrentou milhões de preconceito com a cabeça erguida.

Às minhas amadas avôs, Dona Isaíra e Dona Zelha, Dona Mazé, minhas queridas mães, que sempre vou amar com e lembrar com gratidão, pois elas me amaram incondicionalmente.

As minhas amigas, que sempre vou levar no coração Aglaise Felix, Valdivia de Brito, Tatiane Inácio, Natália Inácio, Adriana Kelly, Marina Daniel, Jarllys Reis, Gabriela Cavalcante, Lucas Teles, Rafael Silva, Júnior Rocha, Samara Carla, Ivana Jéssika, Gessyka Loren, Luan Inácio. Vocês são o motivo da minha felicidade.

As minhas amigas do IFCE, Mayra Santiago e Rafaela Liberato, cheguei amigas, chagamos juntos, amo vocês.

Aos meus amigos da graduação, Arthur Calvacanti, Beatriz Conrado, Daniela Batista, Jerfeson Angelo, Luana Araújo, Angelo, Álida Santos, Yan, vocês se tornaram pessoas que vou levar para sempre na vida.

Ao meu Namorado Samuel Douglas, que me ajudou nesses momentos de muito estresse, apenas te amo.

Ao meu orientador Dirceu Cadena, pois abriu os meus horizontes para novos caminhos, por sempre dar conselhos valorosos na vida acadêmica.

Quero agradecer à professora Edivani, ela me mostrou como posso trilhar o meu caminho na docência, obrigado professora vou seguir os seus conselhos e sempre lutar com os professores e pelos alunos.

Quero agradecer ao meu querido professor Amaro, você foi o meu primeiro mentor, ensinou-me que a geografia é mais que uma sala de aula, devemos ultrapassar os muros das universidades e das escolas.

Por fim, aos meus amados presidentes Lula e Dilma.

“Se não houver ações estatais e solidariedade por parte da sociedade, a fome epidêmica transforma-se em absoluta, letal (SAMPAIO, 1999, p.22).”

## RESUMO

O Ceará, localizado na região Nordeste, convive com longos períodos de estiagem há muitos anos e poderia ser um dos motivos da propagação da fome ao longo dos séculos. Porém a fome é um tema complexo, a pesquisa reúne políticas públicas de combate à fome no Estado, sendo os principais: Bolsa Família e o Programa Mais Infância Ceará onde o foco é a primeira infância (crianças com até 72 meses de vida). O objetivo principal é analisar o programa Mais Infância Ceará, na perspectiva de uma política pública de combate à fome. Entender a visão de alguns geógrafos sobre a fome. Compreender o contexto da fome na história cearense nos séculos XX e XXI. Conhecer o passado é fundamental para compreender a dinâmica da fome no Ceará. Com isso, podemos considerar que o combate à fome não será possível apenas com as políticas públicas, pois se torna necessário a participação da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Os procedimentos metodológicos se pautaram em uma revisão bibliográfica na qual foram analisadas algumas obras clássicas que versão sobre a fome no Brasil, e uma análise documental na qual nos debruçamos em examinar os manuais do programa Mais infância Ceará produzidos em 2019 e 2020. Os programas implementados contribuíram (in)diretamente para alterar o cenário da fome no Estado, mesmo com suas limitações e áreas de abrangência precárias, executou ações de combate e diminuição da fome e da pobreza a partir de investimentos em políticas públicas e melhoria na rede de apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social.

**Palavras-chave:** Fome. Geografia da Fome. Políticas Públicas.



## ABSTRACT

Ceará, located in the Northeast region, has had long periods of summering for many years and could be one of the reasons for the spread of hunger over the centuries. However, hunger is a complex topic, the research brings together public policies to combat hunger in the state, the main ones being: Bolsa Família and the Program Mais Infância Ceará where the focus is the early childhood (children up to 72 months of life). The main objective is to analyze the program More Children Ceará, in the perspective of a public policy to combat hunger. Understand some geographers' view of hunger. Understanding the context of hunger in history will clear in the twentieth and twenty-first centuries. Knowing the past is crucial to understanding the dynamics of hunger in Ceará. We can therefore assume that the fight against hunger will not be possible solely with public policies, because the participation of private initiatives and organized civil society is necessary. The methodological procedures were based on a bibliographic review in which some classical works were analyzed, including a version on hunger in Brazil, and a documentary analysis in which we looked at the manuals of the More Childhood Ceará programme produced in 2019 and 2020. The programmes implemented contributed (in)directly to changing the hunger scenario in the State, even with its limitations and precarious areas of scope, carried out actions to combat and reduce hunger and poverty from investments in public policies and improvement in the support network to families in a situation of social vulnerability.

**Keywords:** Hungry. Geography of Hunger. Public policies.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Mapa da fome de Josué de Castro .....	<b>16</b>
<b>Figura 2</b>	Campo de concentração em Fortaleza – Alagadiço 1915 .....	<b>24</b>
<b>Figura 3</b>	Mapa do PADIN (2019).....	<b>34</b>
<b>Figura 4</b>	Mapa do PADIN (2022).....	<b>35</b>
<b>Figura 5</b>	Mapa de cobertura CMIC.....	<b>39</b>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>GEOGRAFIA E FOME: AS CONTRIBUIÇÕES DE JOSUÉ DE CASTRO, LEVI SAMPAIO E ANNA ERIKA LIMA.....</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>O CEARÁ E A FOME .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1</b>	A Fome como instrumento político: do século XX .....	<b>23</b>
<b>3.2</b>	A Fome no Ceará dos anos 1990: (Novas) estruturas de combate à fome .....	<b>26</b>
<b>3.3</b>	As políticas de combate à fome nos anos 2000 – Fome zero (Ceará) .....	<b>29</b>
<b>4</b>	<b>O MAIS INFÂNCIA CEARÁ: UMA POLÍTICA PÚBLICA NECESSÁRIA.....</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>41</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>43</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A fome e a seca no Ceará sempre foram destaque nas mais diversas formas de representação: seja na literatura, nos veículos de informação, nas músicas, nas artes plásticas, pinturas, dentre outras.

Diante de um quadro histórico de fome e de políticas públicas desenvolvidas para combater esse problema, o presente trabalho tem como questão central: Qual a importância da política pública do programa Mais Infância no combate à fome no Ceará? Assim, o objetivo principal é analisar o programa Mais Infância Ceará, na perspectiva de uma política pública de combate à fome. Como objetivos específicos, buscamos: compreender como a geografia tem analisado a fome a partir da visão de alguns geógrafos; analisar diferentes políticas públicas de combate a fome aplicadas no Ceará ao longo do século XX e XXI; discutir os efeitos territoriais do Mais Infância no Estado do Ceará.

Os procedimentos metodológicos se pautaram em uma revisão bibliográfica na qual foram analisadas algumas obras clássicas que versam sobre a fome no Brasil na qual nos debruçamos em examinar o livro geografia da fome (1964), as teses de Sampaio (1999) e Lima (2015). Além disso, uma análise documental do programa do programa Mais Infância Ceará foi realizada a partir dos manuais e relatórios produzidos em 2019 e 2020.

No segundo capítulo, serão discutidas as principais contribuições de três geógrafos para a análise da fome: Josué De Castro, Levi Sampaio e Anna Erika Lima. No terceiro capítulo, o foco é o Ceará e a fome ao longo do século XX, mostrando que a fome foi um instrumento político usado para controlar pessoas a partir de práticas assistencialistas.

Já no quarto capítulo, o debate é centrado no programa Mais Infância Ceará onde o foco passa a ser as crianças de 0 a 72 meses de vida. O programa apesar de manter o caráter assistencialista, alterou o foco da ação, pois a criança passa a ser a protagonista do programa, o Cartão Mais Infância e o Bolsa Família unidos atuam como uma política pública de combate à fome, pois eles abrem um canal de transferência de renda.

## 2 GEOGRAFIA E FOME: AS CONTRIBUIÇÕES DE JOSUÉ DE CASTRO, LEVI SAMPAIO E ANNA ERIKA LIMA

Neste capítulo será demonstrado a visão de três autores sobre a fome, suas contribuições para o entendimento de um assunto que se mostra atual, pois a fome prejudica a população brasileiro, sendo o Brasil um dos maiores produtores de alimentos do mundo. O Médico e nutrólogo Josué de Castro (1908-1973) tornou-se a grande referência quando associamos as palavras geografia e fome. Sua contribuição foi significativa ao escrever o livro *Geografia da Fome*, publicado em 1946, texto que abriu o olhar dos brasileiros e do poder público sobre a fome que atinge as diferentes regiões do país.

Castro se formou em medicina na Universidade do Rio de Janeiro, mas era apaixonado por nutrição e geografia. Essa combinação o levou a caminhos internacionais para desvendar o Brasil, mas isto custaria caro para esse recifense, que com o golpe de 1964, exilou-se em Paris, onde foi professor universitário até a sua morte. Josué de Castro tornou visível milhões de brasileiros que passavam fome no Brasil, “logo após o mundo conhecer as desgraças da última grande guerra mundial. [...]” (ABRÃO, 2009, p.180).

No livro *Geografia da Fome* é apresentado um mapa da fome que divide o país em cinco áreas alimentares: *Área Amazônica, Nordeste Açucareiro ou Zona da Mata Nordestina, Sertão Nordestino, Centro-Oeste e Extremo Sul* (Figura 1).

**FIGURA 1-** Mapa da fome de Josué de Castro.



**FONTE:** Castro, 1946.

As áreas alimentares destacadas por Castro demonstram um Brasil dividido, onde o Norte e o Nordeste são regiões que carecem de uma alimentação adequada para garantir um desenvolvimento saudável para grande parte da população. O Centro-Oeste e o Extremo Sul, apresentam um balanceamento nutricional mais adequado.

Nessa direção, divide o mapa da fome do Brasil em duas áreas. Área de fome: na qual o estado de nutrição de pelo menos metade da população é manifestamente carente, e, que por sua vez se subdivide em Áreas de fome endêmica, quando sua manifestação é permanente (Área Amazônica e Área do Nordeste Açucareiro) e; Áreas de epidemia de fome, quando sua manifestação é transitória (Área do Sertão Nordestino). (ABRÃO, 2009, p.182).

Na área 1ª nomeada de Amazônica, Castro (1946) destaca uma alimentação a base do feijão, rapadura, peixe e a farinha de mandioca. Segundo o autor, essa dieta era devida fatores etnoculturais, sendo a cultura indígena a

predominante naquela região. Vasconcelos (2008, p. 2711) comenta sobre essa região: “[...] A conclusão do autor sobre a dieta amazônica foi que se tratava de uma alimentação pouco trabalhada e atraente e que sua análise biológica e química revelava inúmeras deficiências nutritivas [...]”. Na região do Nordeste Açucareiro, destacava-se a farinha de mandioca, o feijão, aipim e o charque, como base das culturas alimentares. Castro destaca que essa região carrega o mesmo problema da região amazônica, pois esta parte do Brasil passava pelo processo do crescimento desordenado das cidades, caracterizado pela migração da população do sertão para o litoral em busca de melhores condições de vida. Além disso, essa região é marcada pela interação entre culturas indígenas, portuguesas e africana.

“[...] esse regime alimentar era produto da inter-relação das culturas alimentares dos indígenas da região, dos colonizadores portugueses e dos negros africanos, tendo a cultura alimentar do negro africano uma influência mais expressiva e valorizadora sobre os hábitos alimentares do que as demais (VASCONCELOS, 2008, p. 2712).

Na região do Sertão Nordestino, a alimentação predominante é baseada no milho, feijão, carne e rapadura, comidas que são consideradas básicas até a atualidade, mas a quantidade não era suficiente para a população que vivia naquele local, além da pouca variedade de legumes. “[...] De acordo com Castro, esse regime alimentar tinha predominância da influência cultural colonial (árabe-portuguesa), sendo o mais isento das influências das culturas dos índios e negros. (VASCONCELOS, 2008, p. 2712).

Na região do Centro-Oeste, a dieta era composta por milho, feijão, toucinho e carne. Castro (1946) denominava esta porção do mapa de “área de subnutrição”. A dieta básica era constituída por vegetais verdes, principalmente couve mineira, outras hortaliças e frutas como laranja, mamão, banana e abacate, sendo possível existir excesso calórico. Ao contrário das regiões 1, 2 e 3, a região 4 produzia o suficiente para alimentar os seus habitantes, sendo ela responsável por alimentar parte do Brasil, seus números consideráveis de produção, terras cultiváveis e clima adequado.

A última região descrita por Castro (1946), o Extremo Sul, é caracterizada por uma dieta básica composta por arroz, pão, batata e carne. Esta região foi considerada a mais desenvolvida no parâmetro alimentar, pela grande quantidade e variações de alimentos e tendo umas das mais modernas indústrias agrícolas na época.

Castro (1946), mostrou que o Brasil vivia uma desigualdade alimentar que prejudicaria milhões de brasileiros, pois a falta de nutrientes necessários em uma dieta causaria mais desigualdades sociais. A partir desse estudo, Josué de Castro ganhou relevância mundial depois do seu livro, sendo reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao assumir a presidência do Conselho da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

“É na conjuntura pós-segunda que Josué de Castro assume a presidência do Conselho da FAO (1952-1956), depois de ter contribuído como cientista e político para o avanço das leis e pesquisas sobre a nutrição no Brasil. Seu objetivo maior era melhorar a qualidade alimentar da população mundial e em particular, a brasileira.” (SAMPAIO, 1999, p. 20).

A FAO viu em Castro a pessoa perfeita para desenvolver ações de combate a fome também em função da publicação do seu livro “Geopolítica da Fome” em 1951, da editora estadunidense Little, Brown and Company, que apostou em Castro depois do seu livro Geografia da Fome. No ano seguinte, o autor se tornaria presidente da FOA. “A “Geopolítica da fome” é uma obra produzida por encomenda da Little Brown & Co., de Boston, que solicitou à Josué de Castro tratar o problema da fome correlacionando os aspectos biológico, políticos, econômicos e sociais. [...]” (SAMPAIO, 1999, p. 23). Ele se tornou um dos maiores geógrafos do século XX, embora houvesse um detalhamento sobre a quantidade calórica necessária para a população de uma região, ele viu que a fome no Norte e Nordeste era decorrente da falta de políticas para desenvolvimento da população, ou seja, além do solo e do fator climático que favoreciam as regiões Centro-Oeste e Sul, o governo direcionava mais investimentos para o desenvolvimento dessas regiões, deixando o resto da nação em esquecimento.

Castro defendia que as organizações internacionais que combatiam à fome mundial, como a FAO, a OMS (Organização Mundial da Saúde), Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional), atendessem às demandas das nações, pois cada país tinha seus problemas relacionados à saúde e à fome, sobretudo. Para ele, essas instituições aplicavam o capital apenas no desenvolvimento tecnológico para a produção de alimentos. Como ele mostra no livro geopolítica da fome (1951) isso não solucionava o problema da fome, mas agravava as desigualdades, pois concentrava renda, além de destruir o meio ambiente dessas regiões já degradadas por outros fatores. Sampaio (1999) ao analisar as propostas de Castro destacou que após a



saída do nutrólogo da FAO em 1952, ele passou a entender a relação da fome com o terceiro mundo, pois durante sua gestão no órgão internacional conheceu a realidade da fome global, além de presenciar a explosão do crescimento populacional nos países mais pobres, o que agravaria o problema da fome.

Ao mesmo passo que os países de terceiro mundo iam crescendo, Castro acreditava que esse processo cada vez mais acelerado resultaria em um aumento considerável da fome, pois o crescimento econômico e populacional não era acompanhando de políticas públicas e de investimentos nas tecnologias modernas de produção de alimentos que ajudaria a alimentar essas populações do terceiro mundo, ficando em parte restritas aos países de primeiro mundo.

Segundo Sampaio (1999, p. 45), Castro acreditava que a fome poderia ser superada no século XX, mas isso não aconteceu pela falta de conhecimento das outras culturas e desta forma, não sendo possível aplicar a mesma fórmula de combate à fome na Europa e na Ásia.

Na concepção política de Castro, o erro foi teórico, porque os economistas técnicos que controlavam os organismos internacionais eram etnocentristas e pretendiam homogeneizar os sistemas econômicos mostrados nas idéias clássicas e transpô-las para regiões de economias chamadas de dependentes, ignorando a falta de integração da economia mundial, e a tradição cultural e política das áreas famintas do planeta Terra.

Um exemplo é Nova Delhi, capital da Índia, onde apesar ter se tornado uma das nações com o maior PIB mundial, estando entre os 10 países mais ricos do mundo no século XXI, apresenta parte significativa de sua população inserida no Mapa da fome. Caso semelhante acontece no Brasil em 2022 quando o país registrou 33 milhões de pessoas no mapa da fome e mesmos sendo um dos maiores produtores de alimentos do mundo, constatou-se números agravantes mostrando a contradição entre produção e distribuição de alimentos. Ou seja, a fome não está ligada ao PIB ou a produção de alimentos com o uso de tecnologias modernas, mas está relacionada à falta de políticas públicas de transferência de renda.

Uma segunda contribuição geográfica para o debate sobre a fome a geografia foi apresentada por Sampaio<sup>1</sup>. A escolha do autor foi baseada nos seus trabalhos ao longo da sua carreira acadêmica, pautada na geografia humana e para

---

<sup>1</sup> José Levi Furtado Sampaio é graduado em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (1979), mestre em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (1991) e doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (1999), foi professor da UFC entre (1983 – 2020).

esta pesquisa, analisaremos a sua Tese de doutorado cujo título é: “A fome e as duas faces do Estado do Ceará”, sendo um estudo que influenciou outros autores que estudaram a fome e geografia no Brasil, como no caso de Lima (2015), que será citada logo mais.

Sampaio (1999, p. 47), aponta uma de suas áreas de estudo a geografia agrária, diretamente ligada a fome:

[...] as estruturas econômicas e sociais indicam a estrutura fundiária como elemento de discussão para sanar o problema da fome no mundo, pois a propriedade da terra está concentrada nas mãos de poucos, ou seja, há uma desigualdade na sua apropriação. [...]

Seria então, de acordo com ele, necessária uma reforma agrária em todas as regiões brasileiras, pois as terras estão concentradas nas mãos de poucos. A redistribuição garantiria mais produção de alimentos para a população, contudo Sampaio (1999) considerava necessária a participação do governo por meio da infraestrutura e do aporte financeiro. Outro ponto que o autor defendeu foi a regulamentação de preços dos alimentos, pois como vimos durante a pandemia de Covid-19, o aumento progressivo e acelerado dos preços levou milhões de brasileiros a aparecer no mapa da fome. No Brasil, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é o órgão responsável por garantir o estoque de alimentos, porém o sucateamento da instituição, a falta de planejamento e a proximidade do governo de Jair Bolsonaro (2019 – 2022) com a bancada ruralista, retirou da pauta uma regulamentação dos preços dos alimentos.

Em uma década, os estoques públicos de alimentos tiveram uma redução de 96% na média anual, considerando seis diferentes tipos de grãos. Vilão da cesta básica devido ao alto preço, o arroz está entre os que mais puxaram a queda na armazenagem. Outros dois produtos estão com os estoques zerados. Considerado item indispensável na mesa do brasileiro, o feijão sumiu dos estoques públicos há mais de três anos. Já a soja, um dos principais produtos do país, não é armazenada desde 2013. (VASCONCELLOS, 2020).

Uma terceira contribuição geográfica sobre a fome é apresentada por Lima (2015)<sup>2</sup>. Reconhecida por ter atuado na implantação do I Núcleo de Estudos Afro-

---

<sup>2</sup> Doutorado em Geografia (UFC - 2015); Mestra pelo Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA - UFC - 2008) e Licenciada e o Bacharel em Geografia pela UFC em 2005 e 2009 respectivamente. Foi em 2008 Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCE), onde atuou no Departamento de Hospitalidade, Turismo e Lazer, além de ter sido professora do Programa Associado em Ensino e Formação Docente (PPGEF/UNILAB-IFCE). Em 2020 foi coordenadora do Programa de Doutorado Interinstitucional em Geografia (UFC-IFCE).

brasileiros e Indígenas (Neabi-IFCE Campus Baturité - 2013), coordenou o Neabi - Campus fortaleza (2018-2021). Sua última atividade ela foi Chefe do Departamento de Extensão Social e Cultural (DESC-PROEXT/IFCE), onde desenvolveu pesquisas na área de Geografia Humana, Relações Étnico-Raciais, Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Soberania Alimentar.

Utilizamos sua tese de doutorado para trabalhar os principais autores e aportes teórico-metodológicos para entender sobre o tema e a temática escolhida para a pesquisa: *A geografia da segurança alimentar e nutricional no Ceará-Brasil: um estudo sobre o programa de aquisição de alimentos (PAA)*, defendida em 2015 sob a orientação de José Levi Furtado Sampaio.

Lima (2015) discute o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Este programa possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. O Programa fez parte do Fome Zero, sendo um dos programas mais importantes criado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O Projeto Fome Zero partiu de um diagnóstico de que o Brasil não teria, até então, uma política geral de segurança alimentar e que a vulnerabilidade à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população). Basicamente, o Projeto Fome Zero buscava atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre, uma vez que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos (BRASIL, 2010).

O programa Fome zero era composto por 4 eixos: Acesso aos alimentos; Fortalecimento da agricultura familiar; Geração de Renda e Articulação, Mobilização e Controle Social. O foco da autora foi no 2º eixo, o qual continha o PAA. Para Lima (2015), o PAA fortaleceu a renda de pequenas famílias produtoras de alimentos, pois elas passaram a vender diretamente para o Estado e municípios. Com isso, o programa fortaleceu a agricultura familiar e a economia local gerando vários empregos.

o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino (Brasil, 2023).

No PAA foi possível incentivar a proteção da biodiversidade, pois era

incentivada a produção agroecológica e orgânica, garantindo que as pessoas contempladas com esses alimentos tivessem uma alimentação mais saudável. Durante o Governo Lula (2002 – 2010), o programa alimentou e melhorou a qualidade da alimentação no território nacional.

Lima (2015), apresenta a evolução do programa, ocorrida no Governo da Presidente Dilma Rousseff. Nesse período foi criado o Programa Brasil sem Miséria, com o objetivo de erradicar a fome no território nacional. O programa possuía três eixos de atuação: Acesso a Serviços (Área da educação, Saúde, Assistência social e segurança alimentar); Garantia de Renda (Bolsa Família, Benefício de Prestação continuada – BPC); Inclusão Produtiva (Rural e Urbana). O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), declarou a importância da PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no novo modelo de combate à fome criada por Dilma. Pois eles foram fundamentais para fortalecer a aquisição de alimentos de qualidade para a população que mais precisava de assistência na alimentação.

As produções de Lima consideraram que a desigualdade social e regional eram as principais causadoras da fome no país e por isso programas como Fome Zero e Brasil sem Miséria são vistos como marcos na história do Brasil. Os dois programas retiraram o Brasil do mapa da fome em 2014, uma vez que entre 2002 e 2013, 82% da população brasileira que era considerada em situação de subnutrição foram retiradas do mapa da fome<sup>3</sup>, demonstrando que as políticas públicas de transferência de renda funcionam e devem ser modernizadas, para garantir educação, saúde e emprego de qualidade.

Segundos dados da ONU do ano de 2022 veiculados em reportagem da agência de notícias G1 (2022):

São 61 milhões de brasileiros que enfrentaram dificuldades para se alimentar entre 2019 e 2021; 15 milhões deles passaram fome. A pesquisa faz uma média do que aconteceu durante três anos. Entre 2014 e 2016 eram menos de 4 milhões em insegurança alimentar grave<sup>4</sup>.

O que indica que as políticas públicas de combate à fome devem ter uma ação permanente e constituir-se em esforço coletivo entre os poderes executivo,

---

<sup>3</sup> Brasil sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>. Acesso em: 07 set. 2022.

<sup>4</sup> Brasil volta ao Mapa da Fome das Nações Unidas. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/07/06/brasil-volta-ao-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas.ghtml>

judiciário e legislativo, incluindo a sociedade, além das empresas privadas.

### **3 O CEARÁ E A FOME**

A Fome e o Ceará caminham paralelamente desde os primórdios enquanto província e, posteriormente, estado. Partindo da análise dos capítulos 2 (O estado, a seca e a fome) e 3 (Novas estruturas de combate à fome no Ceará), da Tese de Doutorado de Sampaio (1999), anteriormente apresentada. É preciso fazer uma reflexão sobre o que mudou nesses 24 anos sobre a visão da fome no Ceará, fazer a seleção de algumas políticas públicas voltadas para o Ceará no âmbito Federal e Estadual. Destacamos que poucos anos depois de 1999, seria eleito em 2002 o presidente Luís Inácio Lula da Silva, com o carro chefe de sua política pautada no programa nacional Bolsa Família, que traria com eles várias políticas públicas de transferência de renda para combater a fome no Brasil e no Ceará.

#### **3.1 A Fome como instrumento político: do século XX**

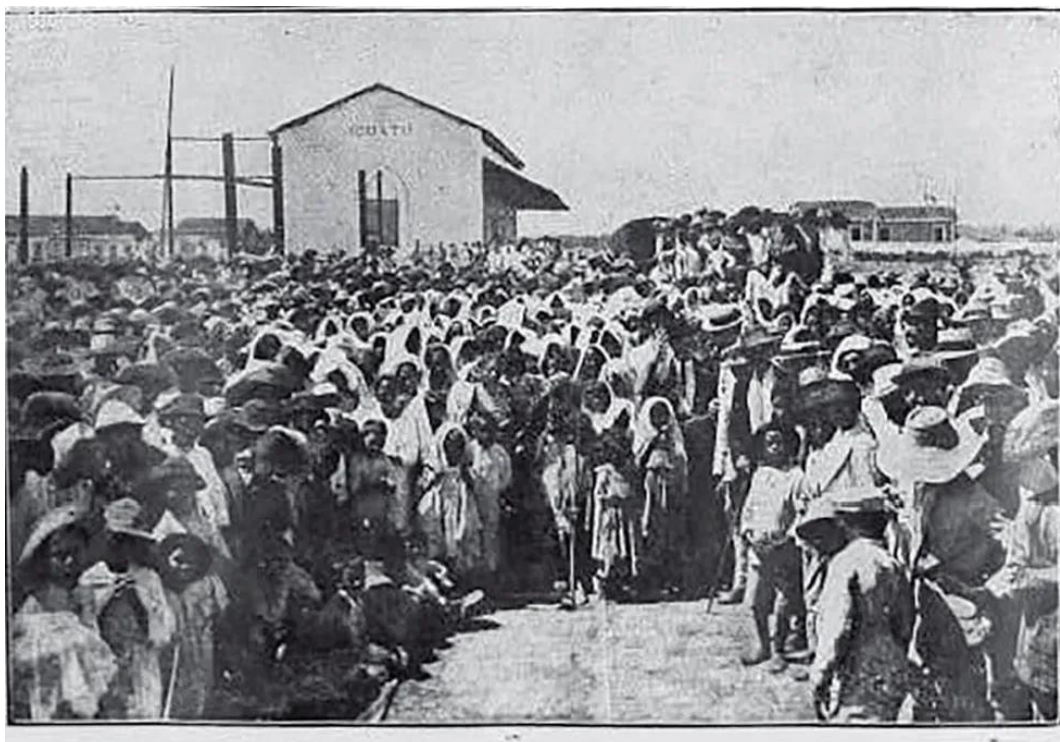
A partir da tese de Sampaio (1999), observamos que a construção do dilema da fome no Ceará pauta-se também a partir do entendimento que a seca não é apenas um fenômeno climático, mas envolve discursões políticas e culturais.

A geografia da seca, da fome e da morte remete-nos às lutas sociais surgidas na organização e construção do espaço cearense, intimamente ligadas entre si: a pobreza, a miséria, a fome, a ocupação, o saque, a pistolagem, o misticismo religioso, a prostituição e a morte. Esse rosário de problemas pelos quais passa a população pobre converte-se em matéria-prima para os discursos políticos (SAMPAIO, 1999, p. 53.).

O discurso político sobre a seca foi um dos principais instrumentos que garantiu aportes financeiros do governo federal para o Ceará, configurando a seca como negócio lucrativo para várias oligarquias cearenses e contribuindo com a perpetuação dessas no poder político por meio da manutenção da pobreza. Sampaio destaca que muitas famílias do semiárido cearense se tornavam retirantes como resultado dessas políticas nos séculos XIX e XX. O principal destino dos migrantes da fome era Fortaleza, de forma que durante o século XX foram construídos campos de concentração, lugares caracterizados pela precarização dos estabelecimentos, mas que fez surgir grandes bairros como o Pirambu, Moura Brasil, São Gerardo, dentre

outros. As pessoas que ficavam nesses lugares eram “contratadas” em troca de comida e água para trabalhar na construção de obras para Fortaleza. Depois de uma longa jornada, as famílias eram separadas por gênero estabelecendo uma crueldade psicológica sem precedentes na história do Ceará.

**FIGURA 2** - Estação ferroviária do Iguatu.



**FONTE:** Kênia Sousa Rios/Arquivo pessoal, 1915.

Na imagem acima (figura 2) é possível observar, famílias fugindo da seca, esperando o trem para se dirigir a um campo de concentração. Dados de 2017 da Universidade Regional do Cariri (Urca) apontam que 73 mil retirantes foram aprisionados em campos espalhados pelo Estado em cidades como: Ipu, Quixeramobim, Senador Pompeu, Cariús e Crato.

“Os campos tinham uma função prática de controlar a população pobre, os flagelados, como eram chamados na época, as pessoas que vinham do interior para Fortaleza atrás de auxílio. As pessoas eram colocadas nesses campos, separados homens e mulheres” (NASCIMENTO, 2019).

O objetivo desses campos do interior era reter e bloquear a chegada de pessoas para que não chegassem à Fortaleza. Na capital, os campos se localizaram nas áreas periféricas como no caso dos campos do Alagadiço (atual São Gerardo), e os campos do Matadouro (atual Otávio Bonfim) e do Uburu (atual Pirambu), próximos aos trilhos de trem que eram considerados um dos obstáculos para a expansão da

cidade para oeste. Hoje esses bairros ainda sofrem com falta de investimentos públicos, registrando altos índices de violência e fome.

A herança ideologicamente impregnada no Ceará, via discurso literário e político, serve de estratégia para os aquinhoados defenderem o seu poder enquanto os pobres pedem ajuda, rogando a Deus e aos santos protetores. Cria-se uma codificação, interiorizada nas mentalidades através do universo popular, de adágios, músicas, cordel e romances (SAMPAIO, 1999, p. 55).

O cearense, para fugir da seca no século XX, se tornou em um “produto” de mão-de-obra barata, migrando para diferentes regiões: Acre, para a colheita nas seringueiras; Brasília, para a construção da capital nacional e diferentes cidades do Sudeste atuando na construção de obras de infraestrutura. Os baixos salários mantiveram esses cearenses em um ciclo de pobreza, pois sem estudo não tinham trabalho fixo. Após o período dos campos de concentração e das migrações, um terceiro momento importante para compreender a fome no Ceará foi a época dos coronéis<sup>5</sup>. No século XX, os coronéis assumiram o papel político do Estado, ofertando saúde, moradia, emprego e outros benefícios em troca de obediência política e lealdade. Esse acordo era algo tão perigoso que perpetuava o ciclo de pobreza no sertão cearense.

Na política Cearense três coronéis chegaram ao Governo do Ceará, César Cals (1971 – 1975), Adauto Bezerra (1975 – 1978) e Virgílio Távora (1979 – 1982), segundo Ceará (2011). Formou-se, então, o "Cesismo", o "Adautismo" e o "Virgilismo" ou Trindade do poder do coronelismo no Ceará. Eles tiveram em comum que eles foram postos no poder pelos ditadores durante o regime da ditadura civil militar (1964 – 1985).

Os governadores mantiveram os currais eleitorais, pois era fundamental manter a população sobre a “proteção” deles. Apenas Adauto Bezerra era um grande latifundiário, os demais governadores eram filhos de militares políticos, garantindo uma carreira política sólida no período da ditadura.

Por outro lado, sabe-se que no período do “ciclo dos coronéis” o desenvolvimento dos meios de comunicação, as melhorias de infra-estrutura, o crescimento da industrialização e a maior expansão da rede educacional do estado passam a minar a dominação exercida por intermédio da

---

<sup>5</sup> CORONELISMO. Termo que designa, no Brasil, o tipo social do grande proprietário rural de comportamento despótico e patriarcal que por força do consenso geral de um sistema de obrigações e favores, confunde em sua pessoa atribuições de caráter privado e público. O ‘coronel’ protege e sustenta economicamente seus agregados, exigindo deles obediência e fidelidade à sua chefia política. (SANDRONI, 1994. p. 76).

desinformação, fato que muito prejudicou lideranças fincadas no patamar do coronelismo “puro” – as notícias de melhores empregos e oportunidades nos centros urbanos proporcionou um gradual e crescente deslocamento das populações rurais para as cidades (COSTA, 2002, p. 5).

Esses governadores também foram responsáveis por desenvolver e executar ações que modernizaram Fortaleza, como criação do terminal rodoviário por César Cals, abertura de grandes avenidas, o Centro de Convenções de Fortaleza, dentre outros. Os governadores abriram novas escolas, pois eram uma demanda do governo militar, criar mais mão-de-obra para o crescimento do país. Virgílio Távora durante o seu governo, reativou o distrito industrial de Fortaleza, investiu no turismo na capital cearense com recursos da SUDENE e do Banco do Nordeste. Durante seu governo atraiu milhares de trabalhadores que migraram do campo para cidade, tendo que ampliar o sistema de abastecimento de Fortaleza.

O sistema capitalista vigente no país sempre se apropriou das lutas e resistências dos povos e contribuiu para cristalizar essa imagem de fome e morte na opinião pública. Na visão de Gogó a indústria da seca alimenta não somente os donos de terras, mas aqueles que detêm o poder econômico, político, judiciário. Para ele, a seca sempre foi um mecanismo fundamental para reivindicar verbas com a justificativa de combatê-la. (OLIVEIRA, 2016).

Os coronéis eram donos de consideráveis hectares de terras e usavam do assistencialismo para manter uma parcela da população controlada e, por sua influência econômica e políticas, recebiam grandes obras do Governo Federal em suas propriedades. Oliveira (2016) cita: “Paralelo às situações de fome, doenças e desemprego que aconteciam nos campos de concentração, a indústria da seca seguia seus projetos de construção de grandes obras com a promessa de combater a falta de água no Nordeste. [...]”. As obras propagaram o poder dos coronéis até o final do século XX, pois o acesso a água só era permitido com autorização dos donos das propriedades, de modo que, sem água a população do sertão não poderia exercer a atividade de agricultura de subsistência, ou seja, não alçaria a nutrição necessária citada por Castro (1946).

### **3.2 A Fome no Ceará dos anos 1990: (Novas) estruturas de combate à fome**

Na década de 1990 com os olhares da Europa e dos EUA para os países de terceiro mundo visando os desenvolvimentos dessas nações, o Brasil, já com uma constituição brasileira (1988) considerada moderna na época, fez investimentos



importantes no Nordeste. O Ceará passou a receber mais investimento em saúde, educação, infraestrutura de água e energia ajudando na expansão das atividades econômicas do estadual e refletindo no estabelecimento de novas estruturas de combate à fome.

Nesse período, a globalização passa a fazer parte do cenário cearense. Se nas décadas de 1970 e 1980 os processos produtivos exigiram do Ceará uma modernização de suas infraestruturas, esse processo não extinguiu a pobreza.

À medida que se edificava o novo modelo do capitalismo globalizante com seu arsenal técnico-científico e informacional, o espaço geográfico, nas cidades e no campo, era tomado de surpresas com novos objetos para atender os grandes investimentos produtivos das multinacionais. Esses objetos nem sempre estão relacionados às necessidades dos habitantes do entorno ou mesmo da região, às vezes expulsos para ceder lugar ao novo ente geográfico. Eles fazem parte de um conjunto maior, espalhado por diversas partes do mundo. É o caso das barragens, dos grandes distritos industriais, das grandes obras de infraestrutura, dos amplos projetos de irrigação, das usinas de energia, grandes hotéis, entre tantos outros. Para cada um, subsistemas de outros objetos são obrigatórios, com novas determinações técnico-operacionais, criadoras de novos comportamentos e novas temporalidades, pois o tempo da ordem de funcionamento do objeto novo difere do tempo dos que vivem na localidade receptora (LIMA, 2020, p. 40).

O modelo capitalista global mudou as dinâmicas das pequenas cidades, mas os investimentos na agricultura advindos internacionalmente tinham o objetivo de aumentar o capital do investidor, sem a preocupação com a população local, que recebia empregos com baixa remuneração, não causando uma mudança significativa da renda dos moradores. Segundo Sampaio (1999, p. 70) “Diante da globalização produtiva e financeira, esse Estado vem passando por mudanças que mantem a concentração do capital e renda e aumenta o desemprego e a miséria social, tanto no espaço rural quanto na cidade.”. Instituições financeiras internacionais como a ONU, OMS, FAO, BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), FMI, UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura) direcionavam o desenvolvimento do Estado, pois as mesmas investiam em educação, saúde e infraestrutura, por exemplo.

A globalização que estava chegando em terras cearenses não permitiria o controle grandes massas populacionais pelos coronéis. Foi nesse momento que o grupo de empresários do setor industrial, passou a controlar a direção do Centro Industrial do Ceará (CIC). Apesar de ser preciso romper com o clientelismo político

em nome do progresso, isso não significou transferência de renda para a população, influenciando diretamente na redução da fome no Estado. Segundo Sampaio (1999) o que aconteceu foi o surgimento de outro grupo da elite, ou seja, antigos coronéis com uma nova roupagem. Durante as décadas de 1980 e 1990 empresários avançaram politicamente, ganhando várias cidades através das eleições municipais. Em 1988, com a vitória nas eleições municipais na Capital do Estado, esse novo grupo consolida seu poder político regional.

Este novo grupo de empresários passaram a difundir as regras neoliberais que o mundo globalizado transmitia através das instituições. O objetivo era abandonar aquela imagem de um Ceará faminto, corrupto e violento construindo uma imagem positiva com palavras que eram difundidas pela mídia como: Ceará força de aço, avançando nas mudanças, caminhos das águas, cidade saudável.

O início da construção do novo poder, cujo objetivo dos idealizadores é acabar com os vícios políticos-administrativos e criar mecanismos de superação da pobreza, da fome e da miséria no Estado do Ceará, se dará pelo ajuste da Constituição Estadual, das finanças do Estado, moralização administrativa, ajuste fiscal, combate ao clientelismo na máquina administrativa, descentralização orçamentária, interiorização das indústrias, redução da sonegação fiscal, mudanças nas políticas de saúde, educação, agrícola e agrária. (SAMPAIO, 1999, p. 80).

O grupo político dos empresários emergentes isolaram dois grandes grupos que controlavam o poder no Estado: a Direita e a Esquerda. Apesar das oligarquias terem diminuído a influência no poder político em várias regiões do Estado, seu poder econômico lhes dava muitos privilégios, como não pagar impostos e pegar empréstimos com bancos públicos. Os políticos de esquerda exerciam grande influência sindical tanto na capital como no interior (sindicatos ruais). Na capital eles tinham apoio nas comunidades marginalizadas, que apesar do discurso dos emergentes para acabar com a fome, não investiam nesses bairros.

O governo de Tasso Jereissati (1987 – 1991) realizou grandes mudanças no funcionalismo público, reduzindo salários de vários funcionários públicos, reduzindo o poder de compra, dentre outros. Tasso também foi conhecido por romper com o clientelismo e assistencialismo. Apesar disso, foi o grande responsável pela criação dos Agentes de Saúde em 1987, uma das principais políticas públicas de combate à fome, com foco na mortalidade infantil no contexto cearense. O programa foi um sucesso por atingir parte da população que era invisível para o poder público, com o sucesso da criação da constituição de 1988, o programa passou a ser nacional

em 1990, vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS). O programa reduziu a mortalidade infantil em todo território nacional, foi fundamental para as campanhas de vacinação.

[...]Tasso Jereissati, desenvolveu-se no Ceará um projeto pioneiro de agentes de saúde. Registraram-se resultados notáveis: em pouco tempo, os índices de mortalidade infantil despencaram 30%, com baixos investimentos. Anos depois o agente comunitário foi encampado nacionalmente e foi um dos responsáveis pela baixa dos índices de mortalidade infantil<sup>6</sup>.

O SUS (Sistema Único de Saúde) fez parte da composição do enfrentamento à fome, com os Agente Comunitário de Saúde (ACS), sendo eles a linha de frente para encontrar famílias esquecidas pelo poder público. Na década de 1990, os ACS foram fundamentais na diminuição da mortalidade infantil, pois acompanhavam as grávidas e as crianças até os 2 anos de idade e todos os relatórios eram passados para as prefeituras e posteriormente para o Ministério da Saúde. Nos anos 2000, depois da implementação do fome zero, os agentes foram fundamentais para o cadastro das famílias em situação de vulnerabilidade para a inscrição no bolsa família que além de garantir um valor para alimentação, ainda diminuiu a evasão escolar e aumentou a porcentagem de crianças vacinadas, já que esses eram critérios obrigatórios para a manutenção no programa bolsa família.

### **3.3 As políticas de combate à fome nos anos 2000 – Fome zero (Ceará).**

O programa Fome Zero foi criado em 2003, sendo uma das principais promessas do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva na campanha de 2002. Tornou-se um conjunto de ações que trouxe políticas públicas para milhões de brasileiros que passavam fome, tendo como uma de suas metas transferir renda para os mais pobres, alcançado por meio do cartão do bolsa família. Ainda no primeiro eixo do programa Fome Zero, o acesso a água era de suma importância, a Organização Não Governamental (ONG) Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) pensou em 1999 em uma iniciativa batizada de “um milhão de cisternas”, que passou a ser financiado pelo Governo Federal em 2003, seu objetivo era amenizar os efeitos do período de estiagem com água armazenada na época de chuvas.

---

<sup>6</sup> O prêmio do Unicef não é de Tasso Jereissati. São Paulo, 1993. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/gilberto/gd300702.htm>. Acesso em: 02 out. 2022.

O debate sobre o significado social e político do Projeto Fome Zero, na sociedade brasileira, tem como pano de fundo as relações sociais mais amplas, assim como o contexto em que emerge e o que representou a eleição de Lula na construção da democracia, da República e da nação. (YASBEK, 2004. P. 109).

O programa foi fundamental para o desenvolvimento do Nordeste, sendo uma das políticas públicas mais eficientes no Brasil. No seu segundo eixo o programa tornava possível o fortalecimento da agricultura familiar com linhas de financiamentos de crédito com baixos juros. Além disso, o seguro safra se constituiu em importante mecanismo para ser ativado em casos de grandes períodos de estiagens ou qualquer outro fenômeno que afetasse a colheita dos agricultores familiares. Como citado anteriormente, o país retrocedeu nos últimos anos nas políticas públicas de combate à fome (entre os anos de 2018 e 2022, sobretudo). Apesar do Fome Zero ter sido um sucesso, sua descontinuidade trouxe de volta números agravantes acerca da fome, fazendo com que apesar do Brasil apresentar um dos maiores PIB do mundo, o quadro alarmante da fome se manteve pela concentração de riqueza e perpetuação da desigualdade social.

A insegurança alimentar tem se agravado no Brasil, e a fome está ainda mais presente na vida dos brasileiros em 2022. Segundo dados do novo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil, apenas 4 entre 10 famílias conseguem acesso pleno à alimentação no país<sup>7</sup>. (OXFAM, 2022).

A pandemia de COVID-19, revelou como o país estava despreparado, sobretudo na assistência à população mais vulnerável. A fome foi observada nas cinco regiões brasileiras: 9,9% da população da região Sul, 12,9% no Centro-Oeste, 13% no Sudeste, 21% no Nordeste e 25,7% no Norte. Os dados foram elaborados pela rede Penssan em 2022 e mostram que as regiões mais afetadas foram Norte e Nordeste, sendo predominantemente pessoas pretas ou pardas.

O fechamento das escolas, ação necessária para diminuir a acelerada contaminação do vírus, mostrou que muitas crianças iam para a escola para ter a sua primeira refeição do dia. A merenda escolar também fazia parte do programa Fome Zero, que buscava melhorar a qualidade nutricional dessa refeição e no interior do Brasil as prefeituras eram incentivadas a fazer negócios com os agricultores

---

<sup>7</sup> Olhe para a fome. Comunicação OXFAM Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/especiais/olhe-para-a-fome-2022/>. Acesso em 14 nov. 2023.

familiares, além de garantir alimentos de qualidades para as crianças, gerava renda para circular na comunidade, fortalecendo o mercado interno das cidades.

#### **4 O MAIS INFÂNCIA CEARÁ: UMA POLÍTICA PÚBLICA**

Nesse quarto capítulo foi analisado como o Programa Mais Infância Ceará, desenvolvido para atender crianças de até 72 meses de vida, ou seja, 6 anos de idade, mudou a vida de milhares de famílias. As duas principais referências desses capítulos foram dois relatórios oficiais do Governo do Estado do Ceará divulgados em 2019 e 2022. O programa Mais Infância Ceará foi criado em 2015 no primeiro ano de Governo Camilo Santana (2015 – 2018), com o objetivo de cuidar do desenvolvimento das crianças garantindo: alimentação, educação, saúde, lazer e proteção social.

Convictos de que nenhuma política pública no Estado será verdadeiramente efetiva sem o olhar atento e carinhoso para as crianças, ainda em agosto de 2015, nossos esforços desencadearam no lançamento do Programa Mais Infância Ceará, tendo, à frente, a primeira-dama Onélia Santana. Um conjunto de debates, estudos e atividades de campo deram vida ao Programa. E, desde então, dia após dia, o Mais Infância se prova uma iniciativa de sucesso, atualizando conceitos, reinventando seus “Tempos” e agregando parceiros de diferentes matizes em prol de um objetivo comum: investir no protagonismo infantil (SANTANA. et al, 2019, p. 5).

A primeira-dama Onélia Leite de Santana, nomeada a presidente do Comitê Consultivo Intersetorial das Políticas de Desenvolvimento Infantil do Estado do Ceará (CPDI), foi a idealizadora do Programa Mais Infância Ceará com o objetivo de trazer um olhar humanizado para as crianças que se encontravam em situação de extrema pobreza.

Desde os anos 1980, quando uma geração de idealistas gestou os Agentes Comunitários de Saúde, chave da superação da mortalidade infantil e porta para a saúde da família, o estado tem acumulado uma série de expressivas vitórias em torno do desenvolvimento infantil, da aprendizagem, da inclusão, da redução da vulnerabilidade e da redução da violência na infância. Assim indicam os números que nos dão conta da superação do analfabetismo em idade escolar, do crescimento dos serviços integrados de atendimento a crianças com deficiência, da ampliação dos serviços da rede de proteção social ou mesmo uma expressiva queda do trabalho infantil (SANTANA et al, 2019, p. 2).

A lei N°16.856, 22 de março de 2019<sup>8</sup> dispõe, no âmbito do Estado do

---

<sup>8</sup> Estado consolida e atualiza a legislação do Programa Mais Infância Ceará. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/12/15/estado-consolida-e-atualiza-a-legislacao-do-programa-mais-infancia->

Ceará, sobre o Programa Mais Infância Ceará para a promoção do Desenvolvimento Infantil. Neste momento, tornou-se uma política pública efetiva do Estado do Ceará, sendo destinado recursos públicos do orçamento anual. O Programa foi estruturado inicialmente por três pilares: Tempo de Crescer, Tempo de Aprender e Tempo de Brincar. Porém, um quarto pilar foi adicionado, o Tempo de Nascer, pois os cuidados devem começar na gestação. Esses pilares foram importantes para acompanhar o desenvolvimento da criança até os 6 anos de idade e de suas famílias.

Na elaboração do programa, o Governo do Estado do Ceará contou com a participação dos municípios cearense e do Governo Federal, pois era preciso uma ação conjunta para enfrentar um desafio histórico no Ceará. As universidades públicas cearenses, associações comunitárias e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), foram convidadas para contribuir com o projeto, além do Banco Mundial que entrou com recursos financeiros.

O pilar Tempo de Crescer é composto por três programas: Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN), Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução de Desigualdades e Sustentabilidade Socioambiental (PforR) e o Projeto Criança Feliz/SUAS. Nestes são incluídos formação profissional e visitas domiciliares, pois quando possível é fundamental que as crianças cresçam perto de suas famílias.

Ação integrada de formação de profissionais, educadores e familiares para a promoção do desenvolvimento infantil, por meio de abordagens holísticas que contemplam aprendizado, crescimento e desenvolvimento humano, que desconhecem soluções isoladas e que mostram ser indispensável o inter-relacionamento entre o bem-estar físico e intelectual da criança e seu desenvolvimento socioemocional e cognitivo. Essa é a essência do pilar Tempo de Crescer. (SANTANA. et al, 2019, p. 36).

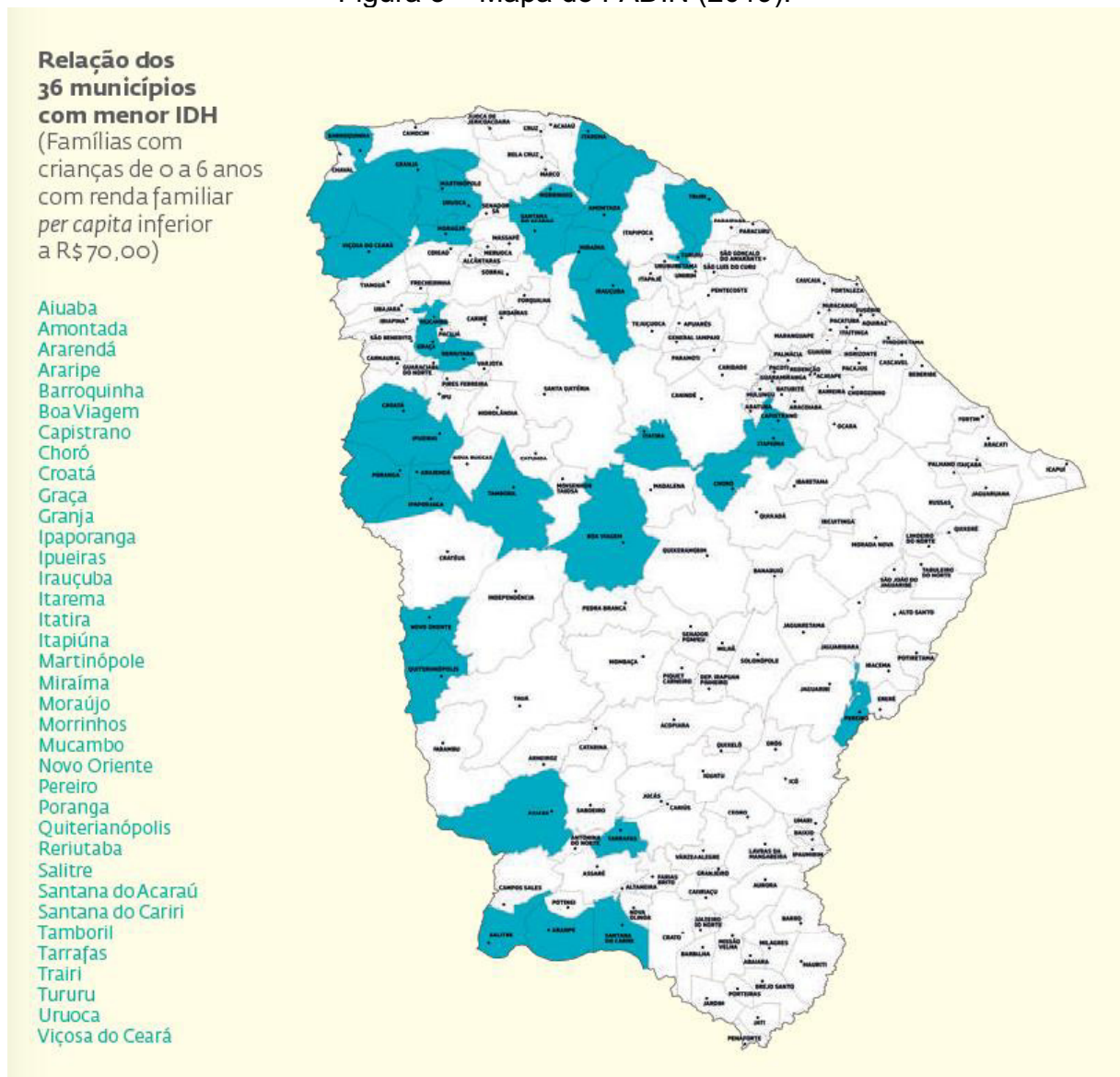
O PADIN é um programa financiado pelo Banco Mundial e foi projetado para atender 36 municípios cearenses, oferecendo apoio as famílias. Os conselheiros contratados são designados às famílias, favorecendo o desenvolvimento ativo das crianças atendidas pelo programa, além de criar laços entre as mães, cuidadores e outras crianças.

Organizando-se, inicialmente, em torno de três eixos estruturantes – família, comunidade e estado –, o PADIN é um programa que busca facilitar as condições de uma participação mais ativa no desenvolvimento das crianças, fortalecendo vínculos familiares e os cuidados na educação daquelas entre

zero e 3 anos e 11 meses de idade. (SANTANA. et al, 2019, p. 38).

O público-alvo do PADIN são 36 municípios com os menores Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado, mapeado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), órgão do Governo Estadual. Foram encontradas 3.040 famílias residentes na zona rural em situação de vulnerabilidade social, do bolsa família e com bebês de zero a 11 meses. Alguns municípios que foram contemplados com os PADIN São: Amontada, Mucambo, Pereiro, Viçosa do Ceará entre outros. Os demais municípios podem ser encontrados na figura 3.

Figura 3 – Mapa do PADIN (2019).



Fonte: IPECE, 2019.

O PADIN, contava com os agentes que visitavam as casas, sendo composto por professores da educação infantil dos próprios municípios e professores especializados na primeira infância. Cada agente era responsável por 20 famílias, eles recebiam ajuda financeira, com carga horária prevista de 20 horas semanais. Entre 2019 e 2022, o programa passou a atender mais 12 municípios, chegando a soma de 48 municípios cearenses (figura 4), sendo um dos critérios para a ampliação foi o número de famílias cadastradas no Cartão Mais Infância.



Figura 4 – Mapa do PADIN (2022).



Fonte: IPECE, 2022.

O PFORR (Programa para Resultados) foi outro programa financiado pelo Banco Mundial e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), são os pontos de apoio das famílias atendidas com crianças até 6 anos de idade, entre 2015 e 2018, quando foram atendidas 5.041 famílias dos 36 municípios que recebem visitas dos agentes que foram capacitados nos CRAS. O PFORR fez atendimento das crianças no meio urbano e rural, diferente do PADIN, porém seguindo os mesmos critérios de vulnerabilidade social. Segundo Santana et al (2019, p. 38)

“O Programa contribui com ações que estruturam novas formas de estar na família e na comunidade e que reduzem a incidência de situações de risco no território – como é o caso do trabalho infantil, da negligência, do abuso e maus-tratos, da violência doméstica, física ou psicológica, e da privação emocional e nutricional.”

O terceiro programa é o Projeto Criança Feliz/SUAS<sup>9</sup> criado em 2016, financiado pelo Governo Federal, com os objetivos de: Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância; Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais; Colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; Mediar o acesso da gestante, de crianças na primeira infância e de suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem. Foi fundamental para capitar recursos para o Mais Infância Ceará, garantindo o seu sucesso e a ampliação no número de municípios cearenses atendidos pelo programa. O pilar Tempo de Brincar se fundamentava nas concepções de filósofos como Vigotski considerando que o ato de brincar é essencial para a infância. Além de citar o artigo 31 da Convenção dos Direitos da Criança, da Organização das Nações Unidas – ONU, onde diz que toda criança tem o direito ao lazer.

O segundo pilar traz o investimento em infraestrutura para as crianças, pois visa que as crianças tenham áreas de lazer exclusivas pensadas para elas.

As Praças Mais Infância, planejadas para implantação em 32 municípios, contam com a parceria das prefeituras na doação do terreno, que deve ocupar mais de 2,5 mil m<sup>2</sup>, área considerada suficiente para receber quadra poliesportiva – basquete, vôlei, futsal e espirobol – brinquedos temáticos e interativos, área de convivência, playground, bicicletário e pistas de skate. (SANTANA. et al, 2022, p. 66).

Todos os municípios podem solicitar a praça, sendo responsabilidade do Estado realizar a obra, cabendo a gestão compartilhada do espaço entre o poder estadual e municipal. A construção de praças é o maior projeto desse pilar, mas outros equipamentos menores também são instalados como a Brinquedoteca, que busca revitalizar uma praça já construída pela prefeitura, a partir da instalação de equipamentos como: balanços, escorregadores, piso antiaderente e anti-impacto

---

<sup>9</sup> Link do Projeto:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/SUAS\\_no\\_CriancaFeliz.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_no_CriancaFeliz.pdf)

entre outros. O Estado também pensou nas creches que passaram a receber brinquedos creches estimulando o desenvolvimento das crianças.

No âmbito desse pilar, em 2022 o Governo do Estado do Ceará, inaugurou a Cidade Mais Infância, uma cidade toda adaptada para as crianças de 0 a 6 anos de idade, mas com capacidade e estrutura para receber crianças até os 12 anos, onde era possível viver experiências reais, como cozinhar, cuidar dos animais, costurar, desenhar, ser piloto de avião e até dirigir minis carros.

Cidade Mais Infância é uma cidade em escala infantil que combina inspiração, diversão e aprendizagem através de atividades realistas, nas quais as crianças podem explorar livremente cada um dos mais de 30 espaços disponíveis e suas diferentes atividades, em uma área de aproximadamente 6 mil metros quadrados no Centro de Eventos do Ceará. (SANTANA. et al, 2019, p. 86).

O terceiro pilar Tempo de Aprender é voltado ao investimento em creches para crianças de 0 a 3 anos e na universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos.

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL, 2010. Art. 29<sup>o10</sup>)

A construção dos Centros de Educação Infantil (CEI) busca contribuir com o bem-estar das crianças e o desenvolvimento das suas habilidades, pois esses centros contam com berçários, salas de aula, brinquedocreches, refeitório e dormitório, funcionando em sua maioria em tempo integral garantindo 3 ou mais refeições diárias para as crianças. O quarto pilar, foi pensado para os cuidados da gestante de alto risco, pois esse Tempo de Nascer parte das necessidades do período materno-infantil.

Um novo pilar soma-se agora aos três pioneiros: além dos Tempos de Crescer, de Brincar e de Aprender, o Programa apoia-se agora em um quarto pilar, para um novo tempo: o Tempo de Nascer. Trata-se da reestruturação da linha de cuidado materno-infantil, a partir da atenção à gestação de alto risco, visando reduzir a morbimortalidade materna, perinatal, e o planejamento familiar e reprodutivo (SANTANA. et al, 2019, p. 84).

Neste caso, a mãe passa a ser assistida por uma rede de cuidados para garantir uma gestação que minimize os riscos para ela e para o bebê. Esse pilar conta

---

<sup>10</sup> BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: MEC; SEB, 2010.

com o apoio da Sociedade Cearense de Ginecologia e Obstetrícia (Socego) e da Sociedade Cearense de Pediatria. O objetivo é levar assistência especializada em saúde da gestante para o interior, nos três níveis de atenção em saúde: primário, secundário e terciário. O Tempo de nascer começou a fazer parte do Mais Infância Ceará em 2018, quando foi apontado que era preciso nascer para ter infância. O governo capacitou mais de 1.300 médicos e enfermeiros, criando o programa Nascer no Ceará.

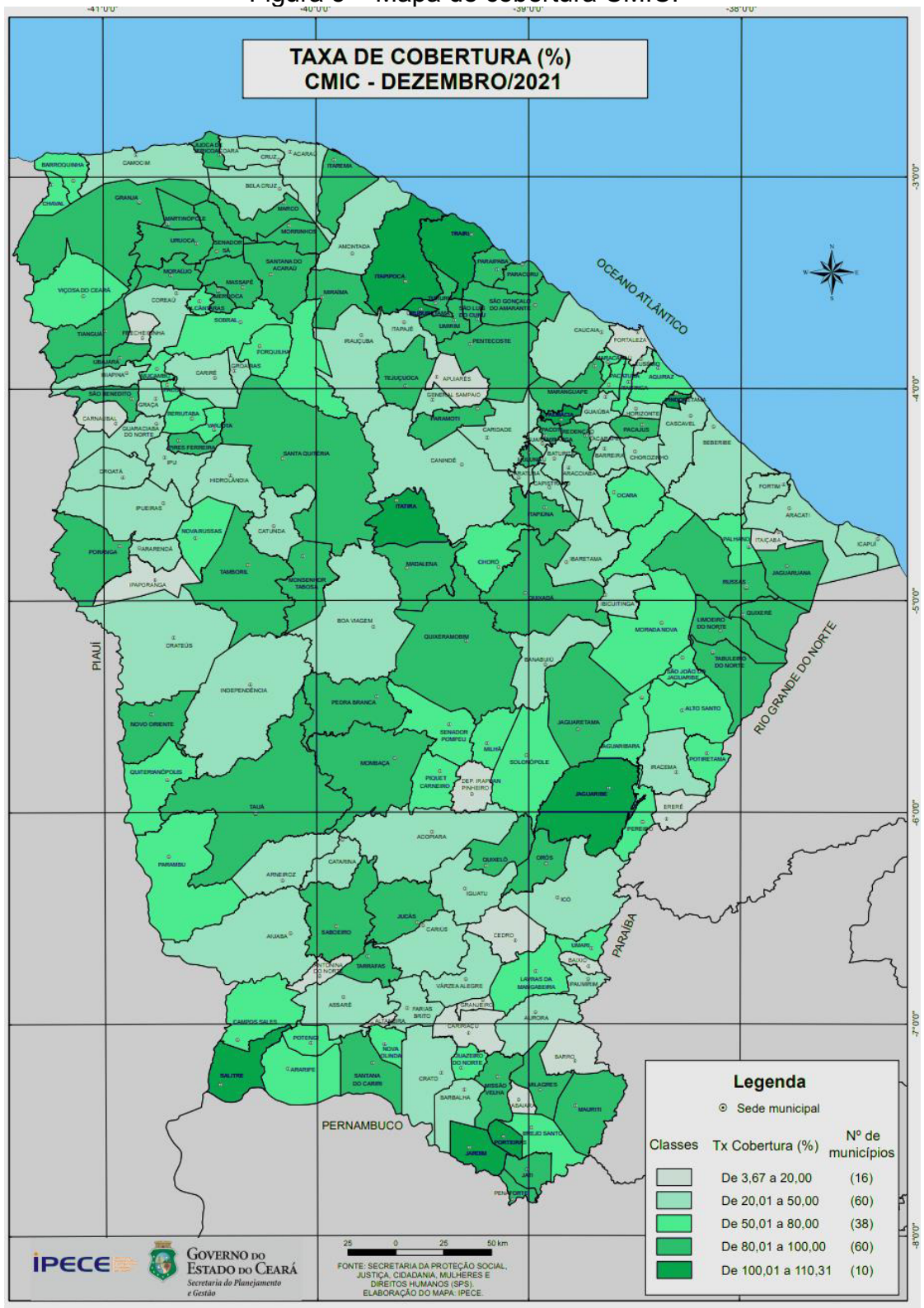
Depois de abordar sobre os quatros pilares do Mais Infância Ceará agora se torna necessário explicar os seus eixos relacionados a: transferência de renda, alimentação e cultura. No eixo de transferência de renda foi criado o Cartão Mais Infância, baseado no Bolsa Família, voltado para o atendimento de crianças de 0 a 6 anos. O IPECE selecionou 51 mil famílias em situação de vulnerabilidade social nos 184 municípios cearense, nas áreas urbanas e rurais. instituído pela Lei estadual n.º 16.360, de 17 de outubro de 2017, as famílias passariam a receber R\$ 85 durante dois anos consecutivos, podendo ser renovado por mais um ano.

O Cartão Mais Infância teve sua lei atualiza em 2021 no final do segundo governo de Camilo Santana (2019-2022), a lei estadual n.º 17.380, de 05 de janeiro de 2021<sup>11</sup>, passando a ser uma política permanente que contempla todas as crianças em estado de vulnerabilidade social dos 0 os 5 anos e 11 meses de vida. Além de exigir que as crianças a partir de 4 anos de idade estejam matriculadas na pré-escola. Em 2023 são mais de 150 mil famílias contempladas em todos os municípios cearenses (figura 5) e o valor passou a ser de 100 reais.

---

<sup>11</sup> Lei: <https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2021/03/APRESENTACAO-REUNIAO-TEC.-CMIC-CAD-E-CRAS-EXPANSAO-2021.pdf>.

Figura 5 – Mapa de cobertura CMIC.



Fonte: IPECE, 2021.

Outros destaques são os programas Mais Nutrição e Mais Cultura. O primeiro visa proporcionar alimentação saudável para instituições sem fins lucrativos auxiliando na alimentação de crianças, gestantes e adultos. Sendo uma parceria da Central de Abastecimento do Ceará (CEASA), promove o uso consciente dos alimentos para evitar desperdícios. O Segundo programa promove a cultura para e das crianças, incentivando a cultura regional, preservação da memória do povo cearense, na música, na dança, no teatro, nos livros, na linguística, dentre outros.

Existe uma relação entre os programas Fome Zero e o Programa Mais Infância Ceará, ambos foram fundamentais para as crianças cearenses. O programa Fome Zero destacou-se, por proporcionar assistência a uma população descrita por Castro (1946), sendo necessário reconhecer todos os seus feitos no combate à fome. O Cartão do Bolsa família, foi o maior programa de transferência de renda da história do País, porém ele trouxe para o Estado um mecanismo que poderia acompanhar as crianças em situação de vulnerabilidade social, pois o programa exigia que todas as crianças até 0 a 7 anos sejam acompanhadas nas Unidades Básicas de Saúde de suas cidades, com isso é possível verificar a situação nutricional das crianças. Sendo um aliado importante no combate à fome.

O Cartão Mais Infância é vinculado aos 4 pilares: Tempo de Nascer, Tempo de Crescer, Tempo de Aprender e Tempo de Brincar. O pilar destacado é o tempo de crescer, pois este se torna o principal instrumento de combate à fome entre as crianças de 0 a 6 anos. Acompanha milhares de crianças em estado de vulnerabilidade social, direcionando as ações para as crianças que mais precisam de cuidados nutricionais, no qual as famílias são orientadas a se dirigirem ao órgão responsável. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), dos municípios contemplados, são os equipamentos públicas que acompanhavam as crianças e suas respectivas famílias.

O CRAS, criado em 1993, faz parte do SUS e fornece dados populacionais fundamentais para os programas sociais, foram responsáveis pelo cadastramento de milhões de brasileiros beneficiados com o bolsa família e das famílias contempladas com o Cartão Mais Infância, composto por uma equipe multiprofissional: médicos, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais entre outros profissionais. O Cartão Mais Infância não poderia ser uma ação isolada, ele precisa do bolsa família para tentar garantir uma alimentação digna para as crianças cearenses em estado de

vulnerabilidade social entre 0 a 6 anos com a complementação do valor. O Bolsa Família tornou-se um programa social independente, sem ser um eixo de outro programa como: Fome Zero ou Brasil sem Miséria. Porém, durante a presidência de Jair Bolsonaro (2019 – 2022) foi rebatizado “Auxílio Brasil”, perdendo sua essência, pois não exigia crianças matriculadas na escola como um dos critérios para o benefício, prejudicando milhares de crianças, pois a escola era uma garantia de alimentação adequada.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os programas de combate à fome são ações necessárias, visto que o Brasil enfrenta o problema por séculos, mas a fome se tornou um instrumento de controle nas mãos de políticos. Com o tempo, os programas Fome Zero e Brasil sem Miséria, mostraram suas conquistas e suas fragilidades. Alcançaram milhões de brasileiros levando alimentos para contribuir na nutrição citada por Castro (1946) que o autor dizia insuficiente em seu livro *Geografia da Fome*.

Em contrapartida, o programa Mais Infância Ceará, criado em 2015, tornou-se um instrumento importante durante a pandemia, sendo ampliado para atender mais crianças. Estas são as mais atingidas dessa complicada equação da fome, pois a falta de nutrientes, atrapalha o seu desenvolvimento físico e cognitivo. O programa ainda apresenta algumas barreiras financeiras, várias famílias com crianças de 0 a 6 anos estão na fila para o benefício, listras que crescer ao decorrer do tempo, pois só quando uma criança completa os 6 anos ela deixa o programa, mas continua com o bolsa família, então outra passa a receber o benefício do Cartão Mais Infância.

Outra mudança significativa no programa foi o recebimento do vale-gás, o benefício ajuda na renda das famílias, pois além dos 100 reais do Cartão Mais Infância, os participantes recebem um cupom para recarregar o botijão de gás diretamente nas revendedoras.

Apesar do tema ser analisado desde 1946, a fome permanece um assunto atual, pois milhões de brasileiros estão no mapa da fome, o que mostra as fragilidades das políticas públicas, evidenciou-se no período de troca de governos federais e na pandemia de COVID-19, nesse período as pessoas em estado de vulnerabilidade social passaram por aumento dos preços dos alimentos, fechamento de restaurantes populares, fechamentos das escolas, agravando a fome no país.

A fome no século XX e no início do XXI foi enfrentada pelas políticas públicas com viés assistencialista, voltando para as famílias cearenses. Ou seja, depois dos coronéis, o programa Fome Zero, criou o Bolsa Família, que transferiu renda para milhões de famílias, o que trouxe receitas para várias cidades pequenas no interior, pois o programa injetava milhões em auxílio. O Bolsa Família, permitiu que famílias comprassem alimentos, combatendo a fome diretamente.

O programa mais infância Ceará, apesar de manter o caráter assistencialista, alterou o foco da ação, pois a criança passa a ser a protagonista do programa. As crianças que já recebiam o benefício do Bolsa Família, passou a receber um valor com o Cartão Mais Infância, o diferencial do cartão foi que ele já vinha com a tecnologia de chip, permitindo que as famílias comprassem no débito, facilitando a aquisição de alimentos no comércio local.

O combate à fome não é exclusividade do poder público, o setor privado e a sociedade civil devem ser agentes atuantes na batalha. A fome atinge milhões de crianças espelhadas em todos os estados brasileiros.



## REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Luciano Rogério do Espírito Santo. O espectro da fome: se metade da humanidade não dorme, é por medo da outra metade que não come. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**. V. 10, n. 1, 2009, p. 179-187.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Organizadora: Adriana Veiga Aranha. - Brasília, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 01 out. 2022.
- CEARÁ. Ex-Governadores 7. Ceará, **Casa Civil**, 2011. Disponível em: <https://www.casacivil.ce.gov.br/2011/03/21/ex-governadores-7>. Acesso em 30 nov. 2023.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.
- CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome**. SP: Brasiliense, 1959.
- COSTA, Gláucio Pinheiro da. **"Ciclo dos coronéis"**: uma análise comparativa das oligarquias políticas do Ceará. 2002. 113 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2002.
- LIMA, Anna Erika Ferreira. **A geografia da segurança alimentar e nutricional no Ceará-Brasil**: um estudo sobre o programa de aquisição de alimentos (PAA). Tese (Doutorado em geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.
- LIMA, Luiz Cruz. **Geografia humana do Ceará**: espaço, técnica e tempo [livro eletrônico] / Luiz Cruz Lima. -- 1. ed. - Fortaleza: Editora da UECE, 2020.
- Nascimento, T. Campo de concentração onde 'flagelados da seca' eram aprisionados é tombado no Ceará. Ceará, **G1 Ceará**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/07/20/campo-de-concentracao-onde-flagelados-da-seca-eram-aprisionados-e-tombado-no-ceara.ghtml>. Acesso em: 05 nov. 2023.
- OLIVEIRA, Y. Indústria da seca: novos discursos para velhas práticas. Pernambuco. **ASA**, 2016. Disponível em: [https://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo\\_id=9848](https://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo_id=9848). Acesso em: 10 nov. 2023.
- SAMPAIO, J. L. F. A fome e as duas faces do Estado no Ceará. São Paulo: Tese de Doutorado em Geografia, Departamento de Geografia/FFLCH/USP, 1999.
- SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Best Saller, 1994.
- SANTANA, Onélia Maria Moreira Leite de. Et. al. **Programa Mais Infância Ceará**: de programa a política / [recurso eletrônico]. - Fortaleza: SEDUC, 2019.

SANTANA, Onélia Maria Moreira Leite de. **Programa Mais Infância Ceará: de programa a política** / [recurso eletrônico] Onélia Maria Moreira Leite de Santana, Laecia Gretha Amorim Gomes, Maria Dagmar de Andrade Soares; Maria Oderlânia Torquato Leite, Ana Gardennya Linard Sírio Oliveira, Onélia Maria Moreira Leite de Santana (organizadoras). - Fortaleza: SEDUC, 2022.

VASCONCELLOS, Hygino. Brasil esvazia estoques de alimentos e perde ferramenta para segurar preços. São Paulo, **UOL Economia**, 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>. Acesso em: 08 nov. 2023.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública [online]**, v. 24, n. 11, 2008, p. 2710-2717. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2008001100027>. Acesso em: 19 set. 2022.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva [online]**. 2004, v. 18. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200011>. Acesso em: 02 out. 2022.