

Segurança alimentar: uma agenda republicana

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

O DESAFIO DA FOME encontrou seu espaço na agenda nacional e já se destaca como uma das preocupações mais importantes da opinião pública brasileira. Levantamento do Datafolha (9/4/2003) indica que a atenção ao tema saltou de 6% em setembro de 2002 para 22% em abril último. Agora, só o desemprego o supera na hierarquia das prioridades nacionais. A mesma pesquisa indica que a melhor avaliação do governo Lula, nos cem primeiros dias de mandato, resultou de ações relativas ao combate à fome e à miséria.

Não é pouco. Afinal, trata-se de uma equação delicada. Como diz o próprio Presidente da República, o Programa Fome Zero, prioridade de sua gestão, “é tão complexo quanto o problema que pretende atacar”. É fácil partilhar essa observação. A fome é a manifestação mais aguda de uma teia de privações. Por isso, é necessário um conjunto de entendimentos prévios para avaliar a sua abrangência e, ao mesmo tempo, sua especificidade e metas correspondentes. Para facilitar esta compreensão, abordarei três temas neste artigo. O primeiro é a necessidade do cumprimento de um preceito moral e legal – o direito humano à alimentação. O segundo é a dupla dimensão – emergencial e estrutural – requerida de um programa dessa natureza, o que credencia o Fome Zero a se tornar o espaço de articulação das políticas sociais brasileiras. Finalmente, o terceiro aspecto refere-se ao caráter mobilizador deste programa, cujo êxito depende muito da parceria solidária da sociedade civil.

A Medida Provisória de primeiro de janeiro deste ano, que criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), contempla esse tripé estratégico ao descrever as atribuições do programa: I – Formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Combate à Fome; II – Articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para essa política; III – Estabelecer diretrizes, supervisionar e acompanhar a implementação de políticas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Faço questão de mencionar essas especificidades institucionais. Elas são importantes para que se compreenda a natureza híbrida do Mesa. Trata-se, ao mesmo tempo de uma pasta de implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar; mas também – e muito – de um ministério articulador de iniciativas de competência de outras pastas e instituições da sociedade civil.

O êxito do Fome Zero, portanto, bem como a velocidade de sua implantação, dependem de uma ação articulada entre três esferas de governo; uma dezena de ministérios e uma miríade de entidades e representações da sociedade civil. Tal arquitetura reflete uma convicção profunda do governo Lula: a desigualdade representada pela fome e a pobreza no Brasil constitui um desafio estrutural tão dramático, tão arraigado, que só uma parceria ampla da sociedade com o Estado poderá vencê-la.

A comida é um direito cuja ausência reflete injustiças e gera desigualdades

Por que montar políticas específicas para isso em vez de se diluir o combate à fome no desafio geral da pobreza? Por duas razões. Em primeiro lugar, para conscientizar a cidadania de que o “direito à alimentação” é parte inalienável dos direitos fundamentais do homem. Trata-se de um princípio político crucial: o acesso à comida não deve transitar no terreno da filantropia – nem do clientelismo populista de esquerda ou de direita. É um direito humano e um dever do Estado. E assim deve ser incorporado à agenda oficial deste e de qualquer outro governo, como aliás está previsto na Constituição Federal.

O art. 3º da Carta de 1988 inclui, entre os “objetivos fundamentais” da República, “construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais”. A superação da fome é um requisito desse mandamento. Mais que isso. No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, conforme destaca a Introdução do Projeto Fome Zero, pode-se ler: “O Direito a alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia [...]”.

Finalmente, é importante ressaltar que o Senado brasileiro aprovou recentemente emenda constitucional que inclui a alimentação entre os direitos sociais previstos no artigo 6º, ao lado da educação, da saúde, do trabalho, da moradia etc. A redação constitucional é clara: “São direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. O autor da emenda, senador Antônio Carlos Valadares, justificou seu adendo lembrando que o direito à alimentação foi reconhecido pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1993, em Viena, numa reunião de 52 países que contou com a presença do Brasil. Todos votaram a favor, exceto os EUA, a única nação a se opor à universalidade do direito à comida. De qualquer forma, a decisão histórica da Comissão da ONU agregou à Carta dos Direitos do cidadão, de 1948, em destacado primeiro lugar, o direito à comida. Assegurá-lo, portanto, é dever dos Estados signatários. E isso requer uma Política Nacional de Segurança Alimentar construída de forma participativa com toda a sociedade. Foi o que fez o governo Lula.

A segunda justificativa de uma política específica de combate à fome é a necessidade de se quebrar o círculo vicioso que a liga à exclusão. A fome é consequência, mas também causa da pobreza. Ela compromete a construção da cidadania e danifica o futuro – de forma irreparável – pela erosão do desenvolvimento infantil. Uma pessoa com fome pode até trabalhar mas não tem produtividade; uma criança com fome pode até ir para a escola mas não aprende. Analisando a fala de uma mulher faminta, a pesquisadora Maria do Carmo S. de Freitas

revela a distância entre a percepção dos indivíduos que sentem a fome e a forma como essa sensação se transforma em conceitos na fisiologia, na nutrição ou na economia. Mas, ao mesmo tempo, expressa de uma maneira dramática a condição do faminto e o sentido social dessa condição: está ao mesmo tempo física e psicologicamente fragilizado; excluído da atividade econômica; alheio à vida social e política nas quais poderia exercer seus direitos e sua condição de liberdade; e, finalmente, o faminto está excluído mesmo da sua condição de existência, pois se vê incapaz de se perceber como um sujeito e como agente do seu futuro”¹.

Combater a fome, portanto, é um requisito de qualquer projeto de desenvolvimento nacional harmonioso e democrático. Além disso, enseja estímulos econômicos por conta da ampliação da demanda que se traduz em expansão da oferta. Eis aí a identidade estrutural de um projeto que apenas uma visão ligeira e epidérmica pode confundir com assistencialismo. Na verdade, para que seja implementado de forma consequente, o Programa Fome Zero requer investimentos para fomentar a produção e o comércio local de alimentos, bem como financiar ações de infra-estrutura e apoio à expansão local do emprego e da renda. Incluem-se aí: aquisição de produtos da agricultura familiar, seguro safra, construção de canais de comercialização, rede de cisternas no semi-árido, reforma e construção de habitações, microcrédito para pequenos negócios, cooperativismo, desenvolvimento do turismo, reforma agrária, apoio técnico a assentados, prestação de serviços comunitários (limpeza de áreas públicas, trabalho em hortas comunitárias), atenção básica de saúde, frequência escolar e outras contrapartidas previstas em programas já existentes. Essas exigências são relevantes também para se preservar a “ética do trabalho” no âmbito de uma política social, corrigindo-se assim a dependência que leva a encarar o benefício provisório como modo de vida.

O cartão-alimentação incorpora a duplicidade de uma urgência estrutural

O arcabouço estrutural do combate à fome, de qualquer forma, não pode abstrair o imperativo da sua urgência. A fome requer uma resposta agora. É nesse vácuo que surge o Cartão Alimentação. Surge porém, desde logo, atrelado à dimensão estrutural do desafio que busca contornar. Por isso, seu benefício está vinculado à aquisição de alimentos no comércio local. Trata-se de criar uma demanda de curso forçado, de inspiração keynesiana, cujo substantivo é

chacoalhar a agricultura local e regional. A forma cartão tem esse potencial. Ao contrário da cesta básica, que apenas transfere demanda e renda das comunidades pobres para zonas de produção mais competitivas, perpetuando uma nefasta relação de dependência, o cartão gera efeitos multiplicadores na economia local. E evita o efeito bumerangue das políticas de “ajuda humanitária”, que implodem a agricultura local com alimentos importados. Em resumo, o cartão aciona uma alavanca de duplo efeito: reforça o poder aquisitivo dos pobres urbanos e ocupa a capacidade ociosa da agricultura familiar.

O desenvolvimento local ou nacional, porém, não é uma derivação automática da dinâmica econômica. Celso Furtado já o advertia: “Desenvolvimento é ser dono do próprio destino”. O Brasil, que já cresceu muito no passado sem distribuir renda, ao contrário, concentrando-a, não pode recair na ilusão mercantil de que o mero crescimento tudo resolve. A verdade é que não existe desenvolvimento efetivo sem o controle da economia pela sociedade organizada. Por isso, o passaporte de ingresso ao Fome Zero é a criação do Comitê Gestor nos municípios. Trata-se de uma instância pluralista, formada de representantes das esferas de poder municipal, estadual e federal, mais de dois terços de lideranças comunitárias, sindicais e religiosas. Cabe-lhe validar as inscrições das famílias beneficiárias, aperfeiçoar e ampliar o cadastro da população-alvo dos programas sociais, bem como promover a educação alimentar, cursos de alfabetização e reciclagem profissional – além de iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico sustentável da comunidade

Esse mecanismo permite, por exemplo, implantar uma política descentralizada de compras institucionais, tipo merenda escolar, sem que se incorra em alto risco de corrupção e desvios. Da mesma forma, supermercados, mercearias, quitandas e feiras livres podem também ser induzidos pelo Comitê Gestor a adquirir alimentos de produtores locais, tanto gêneros frescos como processados – o que gera escala para a implantação de pequenas agroindústrias. Em outras palavras, o programa permite que se criem mecanismos de incentivo à produção agrícola ali justamente onde residem 70% da população excluída do mercado de consumo: 50% dela em pequenas e médias cidades e outros 20% em áreas rurais.

A espiral ascendente das políticas sociais

Fica claro, assim, que a abrangência e a profundidade do programa extrapolam receitas e diagnósticos convencionais que até hoje fracassaram na equação da fome e da pobreza no país. Seja por acreditarem na panacéia do mercado, seja por apostarem num estatismo autoritário, em que a Razão de Estado dispensa a participação social. Da mesma forma, fica claro que a dinâmica do combate à fome cobra uma articulação progressiva entre as políticas sociais do governo. Essa espiral ascendente não apenas agiliza a operação das iniciativas públicas, como expande a sua influência sobre uma estratégia de desenvolvimento polyiniana, baseada no lema “crescer combatendo a pobreza”.

O encadeamento deflagrado pela chegada do Cartão Alimentação no semi-árido nordestino ilustra essa engrenagem. Os R\$ 50,00 entregues às famílias mais carentes estimulam a produção agrícola familiar, principal responsável pela geração de trabalho e renda nos pequenos núcleos sertanejos. Cria-se assim uma demanda agrícola por crédito e assistência técnica – o que impõe articulações entre o Mesa e os ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, além da Embrapa e do BNDES. Ao mesmo tempo, o rastreamento feito pelo Comitê Gestor para a inclusão das famílias mais pobres do lugar, não raro, requer a documentação de brasileiros anônimos, cuja exclusão é literal: eles sequer existem oficialmente. A Promotoria Pública e o Ministério da Justiça atuam hoje no semi-árido em mutirões de documentação. Sucessivamente, as contrapartidas de alfabetização de adultos reportam a articulações com a pasta da Educação, assim como a nutrição materno-infantil remete à Saúde. Finalmente, o aperfeiçoamento do Cadastro Único remete à pasta da Ação Social e à formulação de uma nova linha oficial de pobreza (providência técnica em curso que aciona o Ipea e o IBGE).

Tudo isso decorre das diferenças entre o Fome Zero e a mera transferência de renda. O Fome Zero é um programa de segurança alimentar e nutricional. Visa, portanto, a assegurar a todos os brasileiros o acesso regular a uma alimentação em quantidade suficiente, com o teor nutritivo adequado e num ambiente digno – portanto, é incompatível com a miséria degradante. É esse alicerce estrutural que o impele a se tornar o ponto convergente de articulações progressivas que pedem uma coordenação para maximizar recursos e resultados em torno de metas transversais do governo.

O parto da sociedade civil – requisito para vencer a desigualdade

O governo Lula colocou o tema do combate à fome nas agendas nacional e mundial e deflagrou a construção de uma ampla rede de solidariedade para promover o desenvolvimento sustentável de regiões e populações à margem da economia. Não se trata, portanto, de uma operação assistencial de grandes proporções destinada a gerar uma dependência tão grande quanto. A solidariedade só se resume a caridade quando desprovida de articulação com políticas públicas estruturais. Em contrapartida, políticas públicas sem adesão social, não raro, patinam em burocracia, corrupção e resultados medíocres. Ao contrário, a combinação entre as duas pontas permite habilitar o indivíduo, a família, a comunidade e a região a serem protagonistas de sua própria emancipação em parceria com o governo. Esse é o significado político do ditado *ensinar a pescar* que orienta a ação social do governo Lula. O oposto, portanto, da dependência incentivada por doações, cestas-básicas, carros-pipas e programas compensatórios que abstraem a origem política da exclusão.

Esse é outro diferencial importante embutido na nova arquitetura das políticas sociais: o seu componente de participação. O Brasil tem fome de comida;

tem fome de educação; de terra e de empregos. Mas tem fome primal superior a todas elas: a fome de direitos republicanos de participação. Essa é a mãe de todas as fomes. A ausência de voz organizada gerou um déficit estrutural de democracia na sociedade brasileira que o Fome Zero encara como um obstáculo a ser atacado de imediato, por meio dos comitês gestores.

A pobreza, portanto, não é apenas um fenômeno estatístico ou biológico. Mas também político. Não é só atraso no acesso aos bens de consumo, mas privação de cidadania. Vale dizer, é conseqüência estrutural de um modelo de desenvolvimento que gera privilégios e privações à medida que se expande, ou se retrai, sem regulação social. Por isso, em muitos lugares deste país, a luta contra a fome tem como requisito fundador, literalmente, dar a luz à sociedade civil organizada. Sem ela a desigualdade não será vencida – nem mesmo com a retomada do crescimento.

Maurilio Claretto/Agência Estado



Maria Delsa dos Santos posa na porta de sua pequena casa de barro em Paulistana, no sertão do Piauí.

O insulamento do progresso e a reconstrução republicana

Trata-se, portanto, de atacar a herança das desigualdades herdadas e, simultaneamente, construir os marcos reguladores de uma futura retomada do crescimento com justiça social. Os comitês gestores constituem a ramificação local dessa estrutura retificadora. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Consea, é sua contrapartida federal. Composto por 38 conselheiros designados pelo Presidente da República – mais treze ministros de Estado – o Consea é presidido por um representante da sociedade civil e secretariado pelo

titular do Mesa. Cabe-lhe, entre outras atribuições, propor e pronunciar-se sobre diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar de responsabilidade do Mesa e demais órgãos executores desta política, bem como mobilizar a sociedade civil e estimular a sua participação em conselhos estaduais e municipais.

São essas as instâncias operacionais. Todavia, as iniciativas sociais articuladas pelo Fome Zero só ganharão fôlego transformador no âmbito de um planejamento estratégico, que lhes dê coerência macroeconômica dentro um novo modelo de desenvolvimento nacional. E é isso que está sendo feito no âmbito do Plano Plurianual do Governo para 2004-2007 (PPA). E foi justamente o que faltou às políticas sociais anteriores praticadas no país. Seu calcanhar de Aquiles, que gerou uma fragmentação anulante, foi acreditar que o mercado, por si só, funcionaria como amálgama potencializador das iniciativas contra a exclusão. Tudo o que se conseguiu, com tímidas exceções, foi o “atendimento à pobreza”, que constitui a melhor forma de perpetuá-la. É algo como enxugar o chão com a torneira aberta – com recursos públicos, com boa intenção, com acertos localizados, mas sem impactos transformadores. Ações dispersas e fragmentadas, por mais focalizadas que sejam, não fazem girar a roda da inclusão.

Por isso, minha convicção é de que um país continental e heterogêneo como o nosso só escapa à fragmentação social, e consegue compatibilizar interesses regionais, se for pensado em seu conjunto. E isso requer governo. Requer políticas públicas que atendam aos interesses da maioria.

As políticas de “desintegração nacional” implementadas nos últimos anos acentuaram o insulamento do progresso. Um Brasil pequeno formado por um mosaico de ilhas de excelência conectadas ao exterior ficou mais forte, rico e cosmopolita. Mas a Nação como um todo tornou-se menor, mais fraca, insegura e vulnerável. Não são apenas famílias e identidades que se estilhaçam nesse processo. É todo um país. Reverter esse quadro requer planejamento, direcionamento financeiro e a determinação de reciclar a matriz do crescimento econômico. Subordiná-lo, enfim, ao combate à exclusão. É nessa moldura que se insere o Programa Fome Zero. Um programa de segurança alimentar para todos os brasileiros. Uma agenda republicana contra a distopia mercantil.

Nota

- 1 “Uma abordagem fenomenológica da fome”, *Revista de Nutrição*, São Paulo, vol. 15, n. 1, jan. 2002 *apud Periscópio*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 25, maio 2003.

José Graziano da Silva, professor-titular de Economia Agrícola da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas), é ministro-extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Brasília, DF).

Texto recebido e aceito para publicação em 2 de junho de 2003.