

O Programa Fome Zero e a Seguridade Social no Brasil - contribuições iniciais do Conjunto CFESS/CRESS¹ -

*“A gente não quer só comida,
A gente quer comida, diversão e arte
A gente quer bebida, diversão, balé.
A gente quer a vida como a vida quer.
A gente quer comer e quer fazer amor.
A gente quer prazer pra aliviar a dor.
A gente não quer só dinheiro,
A gente quer dinheiro e felicidade.
A gente não quer só dinheiro,
A gente quer inteiro e não pela
metade.”*

Comida (Extratos, 1987)
Marcelo Fromer / Arnaldo Antunes /
Sérgio Britto

O Conjunto CFESS/CRESS tem sido interlocutor e protagonista nas lutas e debates acerca da questão social e das políticas e estratégias para seu enfrentamento. Reafirmando estes compromissos, sentimo-nos instigados a participar desse novo momento do país, oferecendo ao debate nossas reflexões sobre o Programa Fome Zero numa perspectiva de seguridade social.

O Governo Luiz Inácio Lula da Silva, ao assumir como compromisso e meta de seu mandato a organização de um projeto nacional para erradicar a fome no país, se dispõe a enfrentar um problema crônico, vivenciado por expressiva parcela de cidadãos e cidadãos brasileiros de todas as idades. Cidadãos e cidadãs que, apesar das garantias legais, previstas tanto na Constituição de 1988 quanto nas legislações complementares, não têm reconhecidos seus direitos fundamentais, no caso, o acesso a alimentação de qualidade e em quantidade compatíveis com as necessidades humanas básicas. Ou seja, vivem em condição de pobreza, cuja expressão mais radical, ainda que não exclusiva, é a fome.

¹ Esse documento é fruto de uma discussão coletiva, realizada em várias etapas. Em 29/11/02, durante o Seminário A Nova Conjuntura Brasileira e o Conselho Federal de Serviço Social, realizado em Brasília, foi constituído um grupo de trabalho para produzir uma análise do Programa Fome Zero. Compuseram o GT: CRESS 6^a - Roselene Cristina Rocha; CRESS 7^a - Hilda Correa de Oliveira; CRESS 8^a Patrícia de Souza de Marco; CRESS 9^a Tânia M. R. de Godoi Diniz e Maria Inês da Costa; CFESS Márcia Maria Biondi Pinheiro e Deborah Cristina Amorim; e as colegas: Elaine Rossetti Behring, Maria Lucia Lopes e Maria Carmelita Yazbeck.

É imperioso lembrar que o Programa Fome Zero é fruto de um movimento iniciado ainda em 1991, quando o governo paralelo do Partido dos Trabalhadores² – atual Instituto Cidadania, apresentou a Política Nacional de Segurança Alimentar. Assim, foi desencadeado um debate nacional sobre as estratégias de combate à fome, com propostas de políticas de geração de emprego, de recuperação de salários e expansão da produção agroalimentar e tinham por eixos de intervenção:

- Políticas de incentivo à produção agroalimentar (reforma agrária, política agrícola e agroindustrial).
- Política de comercialização agrícola (preços mínimos, estoques reguladores e gestão de entrepostos).
- Distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços e margens, ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos.
- Ações emergenciais de combate à fome

A coordenação e implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar seriam realizadas pelo CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, órgão vinculado diretamente à Presidência da República. Durante o governo Itamar Franco, entre 1993 e 1995, o CONSEA teve uma atuação significativa no combate à fome. No governo Fernando Henrique Cardoso, lamentavelmente, o CONSEA foi extinto e pouco se avançou na perspectiva de superação da fome e das carências nutricionais no país. Além disso, cresceu de forma alarmante o número de pessoas alijadas do acesso aos direitos humanos e sociais, situação promovida pelo aprofundamento do neoliberalismo, com impactos regressivos nas condições de vida e trabalho da população.

Frente a essa realidade é, sem dúvida, um avanço significativo a apresentação de uma Política de Segurança Alimentar para o Brasil, especialmente quando está vinculada ao reconhecimento dos direitos humanos e de seguridade social. Vale dizer que acreditamos que a seguridade social deve ir além do conceito constitucional, hoje restrito às políticas de previdência, saúde e

² O Governo Paralelo foi uma proposta do Partido dos Trabalhadores, implementada em 1991 e tinha por objetivo propor estratégias para o enfrentamento dos reflexos da questão social no Brasil, bem como monitorar as ações governo.

assistência social. O programa Fome Zero pode agregar uma perspectiva ampliada de seguridade social, envolvendo um conjunto de direitos e medidas para além daquelas.

Um grande avanço do Programa é a compreensão, por parte do governo central, de que o problema da fome no Brasil está diretamente vinculado ao baixo poder aquisitivo do povo brasileiro. Em outras palavras, não é por escassez de alimentos ou por problemas na sua distribuição que cerca de 44 milhões de pessoas passam fome. Isso acontece porque as pessoas não têm recursos para adquirir os produtos, conforme a lógica capitalista do mercado. Esse reconhecimento é um passo importante para a articulação de ações que possibilitem o enfrentamento da desigual distribuição de renda e da carência alimentar no país, elementos causadores de um sem número de outras vulnerabilidades que compõem a condição de pobreza.

O programa tem alguns mecanismos que, além de possibilitar a erradicação da fome, contribuem para a autonomia do povo brasileiro, à medida que estão voltados a superar limites estruturais historicamente construídos. O compromisso de investir na articulação de políticas estruturais, que dêem conta de possibilitar a redistribuição de renda, a ampliação da produção com a conseqüente geração de empregos e a priorização da reforma agrária, como possibilidade concreta de terra e trabalho para milhares de trabalhadores hoje excluídos do mercado, é fundamental para a redução dos índices de miséria até hoje vivenciados. Aqui, há ainda a preocupação em recompor o poder de compra do salário mínimo.

Conjugadas a essas ações estruturais estão ações emergenciais, muitas vezes necessárias para o alcance dos objetivos mais imediatos, como o compromisso com a garantia de acesso à alimentação diária. Dentre as ações priorizadas, está a organização de restaurantes populares, que possibilitam o acesso da população a alimentos subsidiados, o barateamento de produtos alimentícios, a priorização dos pequenos fornecedores nos programas de assistência social promovidos pelo Governo Federal e a recomendação, aos Governos estaduais e Municipais, para o incentivo da produção e comercialização

locais. Aqui também estão previstos o Cupom Alimentação e a distribuição de alimentos, como ações primeiras, integradas àquela estratégia global.

É imprescindível reconhecer que o Programa Fome Zero encara como central a articulação necessária, mas tradicionalmente negada, das políticas econômica e social. Nesse sentido, o programa é crítico em relação à subsunção dos direitos sociais e humanos à macroeconomia do Plano Real, que engessou sistematicamente os investimentos, promoveu uma sangria de recursos para a especulação financeira por meio do pagamento de encargos da dívida pública, inviabilizando o crescimento da produção, do emprego e, conseqüentemente, da renda. Nesse sentido, a efetivação de um programa dessa amplitude requisita a ruptura com os fundamentos da política econômica anterior, sob pena de que o programa tenha um impacto pífio.

Sem essa articulação e investimentos em políticas sociais universais é praticamente impossível escapar do engodo fácil e cômodo do assistencialismo tão conhecido do povo brasileiro, e que tão duramente nega aos cidadãos seus direitos constitucionais. Outra prática recorrente, produzida diretamente pela lógica do ajuste fiscal, foi o focalismo, com suas ações compensatórias, ineficientes e insuficientes para fazer frente à iniquidade e à injustiça social. Entendemos que isoladamente nenhuma política ou programa será capaz de superar os limites estruturais postos em nossa realidade. É preciso reconhecer a importância da articulação³ das políticas de Saúde, Educação, Trabalho, Habitação, Assistência Social, dentre outras, para que o programa Fome Zero logre êxito. Nesse sentido, um de seus avanços é o reconhecimento da necessidade de ações assistenciais – não assistencialistas, nem focalizadas - para garantir o acesso à alimentação e satisfazer às necessidades humanas biológicas. Contudo, entendemos que apenas isso não consegue superar a iniquidade, a miséria e a desigual distribuição de renda em nosso país.

É fundamental, portanto, que o governo invista de forma qualificada no enfrentamento do desemprego. A contra-reforma do Estado, a reestruturação produtiva e a flexibilização do trabalho encontraram terreno fértil no Brasil da

³ A LOAS aponta essa necessidade de articulação em seu Artigo 25: “Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social”.

última década, provocando uma grave redução no número de postos de trabalho. Esse déficit precisa ser enfrentado, permitindo que milhões de brasileiros e brasileiras voltem a garantir a sua subsistência e de sua família através de seu trabalho, sem prejuízo do acesso desse segmento à seguridade social. Nessa linha, é interessante a distinção entre fome e vulnerabilidade alimentar, já que há milhões de trabalhadores inseridos no mercado que não estão passando fome (com redução da massa corpórea), mas necessitam de políticas de proteção.

Uma das questões centrais do Fome Zero é a premência de se enfrentar a desigual distribuição de terras em nosso país. Neste sentido, reafirmamos a importância de uma reforma agrária radical e profunda, como condição para a ampliação da produção agrícola, capaz de oferecer os insumos necessários à produção agroindustrial, bem como de ofertar produtos locais com preços mais acessíveis a toda população.

A Habitação e a Saúde são outras áreas que exigem investimentos urgentes. São milhões de famílias vivendo em condições extremamente precárias. Seja em grandes centros urbanos ou em pequenas comunidades rurais, pessoas sofrem pela inexistência de uma habitação. Coloca-se a necessidade de que os cidadãos e cidadãs tenham um endereço, ou seja, uma moradia, onde o convívio familiar e comunitário esteja presente, assim como o sentimento de pertencimento, de afetividade, de laços de amizade e segurança. Por outro lado, o número de crianças que morrem por falta de condições adequadas de moradia e todas as suas conseqüências, bem como pela falta absoluta de saneamento básico, ainda é uma realidade que incomoda profissionais, governantes e qualquer cidadão que compreenda a luta pelos direitos humanos e sociais. Cabe lembrar que estas duas políticas são intensivas em força de trabalho, e poderão ser decisivas na geração de emprego.

Na perspectiva de defesa dos direitos fundamentais, torna-se imprescindível que a Política de Saúde seja realizada dentro dos princípios e diretrizes do SUS, possibilitando o acesso a serviços de qualidade para todos os que dela necessitarem, não só na garantia de atendimento dos profissionais de saúde, mas também no acesso a exames, medicamentos e tratamentos de alta complexidade.

A articulação da Política de Assistência Social com o Programa Fome Zero exige sua compreensão enquanto política pública, direito do cidadão e dever do Estado. A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8742 em 07/12/93, que passa a reconhecer legalmente esses direitos, é recente e fruto de uma construção coletiva, de um movimento intenso, promovido por setores democráticos da sociedade brasileira. O governo Fernando Henrique Cardoso desprezou a novidade da política de assistência social como componente da seguridade e criou o Comunidade Solidária como estratégia concorrente, de marketing político e extremamente focalista. Essa negação e falta de compromisso expressaram-se em vários programas filantrópicos desregulamentadores de direitos, muitas vezes sob a responsabilidade do voluntariado. Entendemos que a política de assistência social é um dos mecanismos para fazer frente à exclusão tão perversamente acentuada pelo neoliberalismo. Mas, obviamente não a entendemos como um fim em si mesma. Por outro lado, será um desafio assegurar a direção de seguridade ao Fome Zero, rompendo com os vícios de programas como o Comunidade Solidária, à medida em que nos últimos oito anos enraizou-se essa concepção e arquitetura institucional em estados, municípios e na União.

Outra questão importante que precisa ser superada na implementação do Fome Zero e das políticas de seguridade em geral, é a compreensão equivocada de que a condição de pobreza deve restringir o movimento das pessoas, impedindo-lhes a “liberdade de ir e vir”. O atendimento aos cidadãos circunscritos ao seu município, infelizmente, é prática corriqueira, negando-se assim, aos usuários das políticas públicas, a possibilidade de buscar novos lugares. Uma sociedade democrática, socialmente justa e equânime não pode se fechar territorialmente. Ao contrário, sua postura deve ser a de tratar indistintamente todos os cidadãos como signatários de direitos. Ademais, as políticas estruturais têm exatamente o papel de fixar as pessoas no espaço local, com qualidade de vida e de trabalho.

Assim, é preciso reconhecer a articulação do Fome Zero com as demais políticas setoriais como importante para a efetivação do sistema de seguridade social que tem por princípios, no seu marco legal – a Constituição - a

universalização dos direitos, a igualdade de acesso, a superação de qualquer ordem de preconceitos, o respeito à dignidade dos cidadãos e cidadãs brasileiros e a superação da distância entre o social e o econômico. Nesse aspecto, reforçamos a importância de garantir acesso a previdência social universal, conforme define o Programa Fome Zero, “*estendendo os mesmo direitos do regime de economia familiar rural ao trabalho familiar urbano*”. Nessa direção, a reforma previdenciária, ao nosso ver, deverá se pautar pela reafirmação de sua natureza pública e redistributiva. Isso significa recusar a lógica fiscal e de estímulo às renúncia e sonegação que presidiram este debate na era FHC. Dentro disso, pensamos ser mais que urgente a revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na LOAS, e gerido pelo INSS, quanto ao seu critério draconiano de elegibilidade, hoje restrito a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita*. Essa seria uma medida fundamental para ampliar a cobertura das famílias da classe trabalhadora.

Outro fator fundamental que precisa ser levado em conta na operacionalização do Programa Fome Zero é a elaboração de diagnósticos territorializados e circunstanciados que possam indicar as reais necessidades da população a ser atendida, suas potencialidades e vocações. Entendemos que esse estudo detalhado – apelidado no Programa de “Censos Municipais da Fome”, pode oferecer caminhos específicos capazes de otimizar recursos tanto econômicos quanto de pessoal e de espécies. Assim não se correrá o risco de oferecer alimentos para quem tem sede. Não é à toa que a Constituição Federal de 1988 preconiza, e as leis que a regulamentam exigem, que, para a liberação de recursos, são necessários planos municipais para cada área específica conjugados ao controle social.

O Programa Fome Zero, em nossa avaliação, precisa reconhecer a importância dos Conselhos de Políticas Públicas, em seus três níveis de atuação, como atores importantes para a sua operacionalização. Se, por exemplo, observamos a existência de Conselhos de Assistência Social, que tradicionalmente trabalham com a população alvo do Programa Fome Zero, precisamos incluí-los como elementos importantes, desde a concepção até a operacionalização do programa. É importante lembrar que os avanços construídos ao longo de muitos anos de luta, na defesa intransigente de uma sociedade justa,

passam pelos conselhos. As ações sócio-educativas que deverão ser desenvolvidas junto à população alvo do Programa Fome Zero passam necessariamente pela estrutura existente nas políticas de segurança. Logo, todos os conselhos referentes a essas políticas devem ser ouvidos, já que conhecem a realidade onde intervêm e podem ser importantes parceiros para o controle e avaliação do Programa.

Assim, é preciso que o governo cuide para não criar um paralelismo no que diz respeito ao controle social. A maioria dos municípios brasileiros tem conselhos de políticas públicas organizados, por mais que esses enfrentem alguns problemas. A experiência tem mostrado que, especialmente nos municípios menores, mesmo que sua população seja comprometida com o combate às iniquidades produzidas pela questão social, existem dificuldades. Há pessoas que representam entidades ou o próprio governo local em vários conselhos, o que compromete a efetivação do controle social desejado.

É compreensível que um governo neoliberal negue o papel dos Conselhos de Políticas Públicas, mas é inadmissível que um governo democrático e popular os ignore, o que poderia implicar em perdas das conquistas no âmbito da Constituição Federal de 1988, que garantiu um sistema de segurança e desencadeou a democratização da relação Estado e sociedade ao assegurar o pleno direito de participação da população na formulação e no controle das ações. O Programa Fome Zero não pode furtar-se de considerar tais conquistas, mas ao contrário deve incorporá-las, no sentido de potencializar o seu impacto, criando uma sinergia do conjunto dos investimentos na área social.

Reconhecemos a importância e a centralidade, para o atual momento do país, do Programa Fome Zero como estratégia econômica, política e cultural de inversão das prioridades, apesar de alguns de seus limites. Seus objetivos estão em consonância com a sociedade que, como Assistentes Sociais, acreditamos ser possível construir. Estamos comprometidos com a construção de uma nova ordem social e acreditamos que é possível a transformação social a partir do reconhecimento e acesso ao status de cidadania para todos os brasileiros e brasileiras. Temos o que dizer sobre o Programa Fome Zero e podemos contribuir para sua implementação.

Algumas Proposições:

- Considerar que as políticas de seguridade já têm os instrumentos necessários à descentralização (Conselhos, Planos e Fundos), portanto não é necessária a criação de novos mecanismos, já que os existentes podem ser redirecionados para os objetivos do Programa.
- Analisar diagnósticos territorializados, aproveitando os dados existentes, identificando os limites e as possibilidades dos municípios e populações a serem atendidas pelo Programa Fome Zero.
- Incluir os Conselhos de Políticas Públicas como parceiros privilegiados em todas as etapas do Programa Fome Zero.
- Utilizar o Fundo de Assistência Social para movimento de recursos referentes a ações de Assistência Social (benefícios, bolsas, vales, cestas básicas).
- Superar a compreensão moralista que nega aos pobres o direito de escolher o que vai comprar, limitando o acesso a alimentos.
- Superar a visão equivocada de punir quem trabalha, à medida que exclui progressivamente os trabalhadores do acesso aos benefícios dos diversos programas.
- Articular intersetorialmente todas as políticas sociais.
- Elevar a cobertura do BPC, alterando seu critério de acesso pelas famílias para um salário mínimo *per capita*, retomando a proposta original da idade de 65 anos para pessoa idosa.

- Organizar plenárias setoriais para discussão do Plano Plurianual 2004-2007 “Brasil para Todos”, tendo em vista um planejamento integrado e sinérgico das políticas de segurança, no sentido amplo aqui referido.
- Realizar uma reforma previdenciária amplamente debatida com a sociedade, e que reforce sua natureza pública e redistributiva.
- Reforçar uma estratégia de divulgação do programa que enfatize a necessária articulação entre ações estruturais e emergenciais, bem como a primazia do Estado na condução do Programa Fome Zero, já que se trata do direito à alimentação.
- Investir na valorização do servidor público e em sua capacitação continuada como estratégia para compromete-lo com a qualidade dos serviços prestados à população.

Brasília, 03 de abril de 2003.*

**Esse documento é fruto de uma discussão coletiva realizada em várias etapas. Em 29/11/2002, durante o Seminário A Nova Conjuntura Brasileira e o Conselho Federal de Serviço Social, realizado em Brasília, foi constituído um grupo de trabalho para produzir uma análise do programa Fome Zero. Compuseram o GT: CRESS 6a. região, Roselene Cristina Rocha; CRESS 7a. - Hilda Correa de Oliveira; CRESS 8a. Patrícia de Souza de Marco; CRESS 9a. Tânia M. R. de Godói Diniz e Maria Inês da Costa; CFESS Marcia Maria Biondi Pinheiro e Deborah Cristina Amorim; e as colegas Elaine Rossetti Behring, Maria Lucia Lopes e Maria Carmelita Yazbeck.*