

# A política social do Goberno Lula: aspectos internos e externos

*Carmen Rial e Milton Rondó Filho*

**N**aceu pobre, chegou a pasar fame. De familia de emigrantes que abandonaron o estado de Pernambuco, no Nordeste do Brasil, para buscar emprego no prometedor estado industrial de Sao Paulo, Luiz Inácio fixo un curso técnico de torneiro mecánico na xuventude e comezou a traballar ben cedo na industria metalúrxica. Perdeu un dedo da man, perdeu moitas outras cousas máis. Logo entrou no sindicato, a defender as causas obreiras contra o réxime militar brasileiro. En 1979 fundou o Partido dos Traballadores. Desde entón a súa traxectoria foi en ascenso, mais non en liña recta. Aspirou 4 veces á presidencia no Brasil: perdeu con Collor de Melo, arauto do neoliberalismo no país, perdeu con Fernando Henrique Cardoso dúas veces. Gañou finalmente na cuarta, sen dúbida orientado pola perseverancia do seu carácter de nordestino.

Moi poucos políticos na historia do país e do mundo pasaron fame, eles mesmos, por razóns económicas. Sábese de moitos que foron prisioneiros políticos da ditadura, que foron torturados e que pasaron todo tipo de privacións, no Brasil e no exilio. Mais que teñan vido de familia tan pobre, e que teñan pasado fame na pobreza, e que ademais se chamasen Silva, o máis común dos apelidos brasileiros, non hai moitos. E que se teñan convertido en presidente da República? Só hai un. Aí temos o aspecto psicoanalítico do Programa Fame Cero.

Daí que o combate á fame e á pobreza se teña tornado prioridade no Goberno Lula. Así que tomou posesión, creou o Fame Cero, que consiste nunha mestura de mobilización social e programas gobernamentais de transferencia directa e indirecta de renda.

## **Programas de transferencia de renda**

---

O Programa Fame Cero está baseado en dúas vertentes principais: unha emerxencial –a distribución de alimentos para persoas en situación de risco alimentario (nenos, anciáns, enfermos)– e outra estrutural, centrada na agricultura familiar e na reforma agraria.

Do punto de vista emerxencial, son dous os principais programas: a) Bolsa Familia e b) Merenda Escolar. O programa Bolsa Familia consiste na concesión dunha renda mínima ás familias para que se manteñan os nenos na escola e os vacinen regularmente. O Programa Merenda Escolar alimenta 38 millóns de nenos, sendo, así, a maior rede pública de merenda escolar do mundo. A orixinalidade do Fame Cero consiste en ver o neno como parte da familia.

Por este motivo, e para frear o éxodo rural que incha as cidades con *favelas*<sup>(1)</sup>, aprobouse unha lexislación que prevé a compra de produtos da agricultura familiar a prezos de mercado, prescindindo da venda en poxa. Os produtos que compón a merenda escolar deben ser comprados localmente e, preferentemente, da agricultura familiar. Con iso, fécchase o ciclo, ou sexa, garántese a seguridade alimentaria nos dous extremos: para o pequeno agricultor, que ten a súa renda garantida pola venda da súa produción, e para o consumidor final, que é o neno alimentado polo programa de merenda escolar ou a familia beneficiaria das cestas básicas emerxenciais.

Estímase, hoxe, que hai 50 millóns de persoas que pasan fame no Brasil. Para tentar alcanzar o maior número posíbel de beneficiarios, o Goberno ten botado man de varios programas orixinais, algúns dos cales son presentados no cadro seguinte:

<b>Principais programas sociais do Ministerio de Desenvolvemento Social e Combate á Fame (MDS)</b>		
	<b>Investimento Total (R\$)</b>	<b>Persoas beneficiadas</b>
Banco de Alimentos	3.069.778,80	894.089
Cisternas	78.009.489,23	278.265
Restaurantes populares	20.426.435,81	46.392
Hortas comunitarias	12.167.954,88	454.800
Cociñas comunitarias	3.907.293,89	29.850
Compra local de alimentos da Agricultura Familiar (estados e municipios)	23.323.041,10	347.032
Convenios diversos	21.469.120,62	2.085
Cestas alimentarias	82.760.786,00	3.076.695
Programa do Leite	105.425.000,00	3.105.500
Adquisición de Alimentos da Agricultura Familiar (compras directa, anticipada e especial, Conab)	139.990.482,03	3.073.065
Educación Alimentaria	7.152.820,00	3.063.100
Outros proxectos (CNPq, FCP, Amazonía Solidaria, Poboacións Indíxenas e dos Vertedoiros)	29.695.929,00	98.324
<b>Total Brasil</b>	<b>527.398.131,36</b>	<b>14.469.197</b>

Fonte: Ministerio do Desenvolvemento Social e Combate á Fame, agosto 2004. Equivalencia 1 euro = 3,6 reais (prezo de troco en novembro 2004).  
Accesibel en: <http://www.mds.gov.br/>.

## Reforma agraria

Dentro do Programa Fame Zero, outra pilastra social do Goberno Lula é o proceso de reforma agraria. Moitos critican a utilización do termo “social” aplicado aos pequenos agricultores. Defenden a idea de que o proceso de reforma agraria é un proceso económico e non social.

A importancia dese tema refléctese no feito de que o Brasil é o único país que conta con dous ministerios para a agricultura: o Ministerio tradicional, denominado

(1) NdT. As *favelas* son agrupacións de vivendas, pobres e toscas, construídas nos arrabaldes das cidades para albergar capas de poboación con escaso ou nulo poder adquisitivo.

MAPA (Ministerio da Agricultura, Pecuaria e Abastecemento) e outro, máis novo, o MDA (Ministerio do Desenvolvemento Agrario). Este último ocúpase da agricultura familiar ou rural (pequenos agricultores con até 50 hectáreas, de media) e do proceso de reforma agraria. Cómpre mencionar tamén que a pesca conta cunha Secretaría propia, con status de Ministerio, a Secretaría Especial de Acuicultura e Pesca (SEAP) que se encarga prioritariamente da asistencia aos pescadores artesanais.

<b>Número de familias asentadas e gastos no período de 1995 a 2007</b>					
<b>Ano</b>	<b>Familias asentadas</b>	<b>Gastos con adquisición de terras (R\$)</b>	<b>Total familias asentadas por período</b>	<b>Media familia asentadas por ano</b>	<b>Media anual do período</b>
1995	30.716	2.149.449.582			
1996	41.717	1.236.908.756			
1997	66.837	1.939.626.283			
1998	98.740	1.548.156.235	238.010	59.503	
1999	99.201	938.091.299			
2000	69.929	406.224.856			
2001	73.754	331.501.430			65.548
2002	43.486	379.641.299	286.370	71.593	1995/2002
2003	30.000	400.000.000			
2004	115.000	1.461.664.845			
2005	115.000	1.461.664.845			
2006	140.000	1.827.081.056	400.000	100.000	2003/2006
2007	150.000	1.973.247.540	520.000	130.000	2004/2007

Fonte: Ministerio do Desenvolvemento Agrario (<http://www.mda.gov.br/>)  
Accesibel en: [http://www.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://www.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf)

As principais políticas de apoio ao pequeno agricultor son o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecemento da Agricultura Familiar), que concede empréstitos con xuros reducidos para incentivar a produción agrícola dese sector, a Asistencia Técnica e Extensión Rural (ATER), e o propio programa de reforma agraria.

O Programa Nacional de Reforma Agraria (PNRA) aséntase nun principio constitucional que di que a terra debe cumprir a súa función social, ou sexa, estar producindo. Segundo a Constitución Brasileira de 1988, toda terra que non cumpra esta función social é susceptíbel de ser expropiada para fins de reforma agraria. A elevada concentración da propiedade das terras dá orixe a relacións económicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas nun modelo agrícola inhibitor dun desenvolvemento que combine a xeración de riquezas e o crecemento económico, coa xustiza social e dereitos cidadáns para a poboación rural. Segundo o Cadastro do INCRA, órgano responsábel da expropiación de terras para fins de reforma agraria no Brasil, as propiedades que se encontran na franxa de até 10 ha encóntrase o 31,6% do total de inmóbeis que corresponden a apenas un 1,8% da superficie total. Os inmóbeis con superficie superior a 2.000 ha corresponden a apenas o 0,8% do número total de inmóbeis, mais ocupan o 31,6% da superficie total<sup>(2)</sup>.

(2) INCRA, II Plano Nacional de Reforma Agraria, 2004. Accesibel en [http://www.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://www.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf).

<b>Estrutura da propiedade da terra do Brasil 2003</b>					
<b>Rangos de superficie (ha)</b>	<b>Inmóbeis</b>	<b>% dos inmóbeis</b>	<b>Superficie total (ha)</b>	<b>% de superficie</b>	<b>Superficie media (ha)</b>
Até 10	1.338.711	31,6%	7.616.113	1,8%	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,0%	18.985.869	4,5%	17,2
De 25 a 50	684.237	16,1%	24.141.628	5,7%	35,3
De 50 a 100	485.482	11,5%	33.630.240	8,0%	69,3
De 100 a 500	482.677	11,4%	100.216.200	23,8%	207,6
De 500 a 1.000	75.158	1,8%	52.191.003	12,4%	694,4
De 1.000 a 2.000	36.859	0,9%	50.932.790	12,1%	1.381,8
Máis de 2.000	32.264	0,8%	132.631.509	31,6%	4.110,8
<b>Total</b>	<b>4.238.421</b>	<b>100,0%</b>	<b>420.345.382</b>	<b>100,0%</b>	<b>99,2</b>

Fonte: Cadastro do Inbra, situación en agosto de 2003.

Sendo un país rico, mais de desiguais, a desigualdade no acceso á terra no Brasil é aínda maior que a desigualdade na distribución da renda. Tomando como referencia o índice de Gini –segundo o cal 0 indica igualdade absoluta e 1 concentración absoluta–, no Brasil, mentres o índice de distribución de renda é de 0,6, un dos peores do mundo, para a concentración de terras este mesmo índice é do 0,8.

Segundo un estudo da II PNRA, esa situación vén de longa data, mais agravouse bastante nas dúas últimas décadas, por razón da substitución de traballo humano por máquinas e insumos químicos na maior parte dos establecementos agropecuarios. Avaliacións dos proxectos de desenvolvemento rural e de programas, nas décadas dos 70 e 80 do século pasado, comprobaron que unha parte substancial do aumento de renda, derivado dos estímulos proporcionados polo goberno, foi capturada por axentes económicos mellor situados na estrutura agraria local. É feito notorio igualmente que unha parte significativa dos recursos dos segmentos máis pobres é desviada por estruturas políticas ás que están sometidas tales poboacións (...). Esta situación levou a millares de familias pobres do campo a buscaren nas cidades alternativas de sobrevivencia. A crise nas rexións metropolitanas e a falta de emprego nas cidades derivada de anos de estancamento económico, combinada coa expansión da fronteira agrícola e a imposibilidade de encontrar traballo asalariado, resultaron no agravamento do conflito de terras que marca a historia agraria brasileira desde os tempos coloniais<sup>(3)</sup>.

Como resposta a esta situación, o Goberno ten tentado desenvolver un modelo agrícola sustentábel para o pequeno agricultor, segundo o cal o mito construído en torno á suposta ineficiencia e inviabilidade da agricultura familiar e da inevitabilidade da modernización e das súas consecuencias é substituído pola necesidade de contemplar unha produción rural que produza de forma sustentábel, cunha maior utilización de insumos orgánicos, que preserve a biodiversidade, as tradicións rurais e, sobre todo, xere emprego e fixe ao home no campo.

No Brasil, de media, un emprego no campo é cerca de dez veces “máis barato” que a creación dun emprego urbano.

(3) Ídem.

A partir do Programa Fame Cero enténdense, así, moitos dos principios do actual Goberno. Por exemplo, a mobilización social.

### **Participación da sociedade civil**

---

O Partido dos Traballadores naceu a partir dos sindicatos, ou sexa, da sociedade civil. Creceu co apoio de fundacións e organizacións non-gobernamentais. Foi grande na súa historia a influencia de mobilizadores sociais, como Betinho, no deseño da ideoloxía *petista*. Por iso, o Goberno Lula non podería deixar de traballar, moi estreitamente, coa sociedade civil. Algúns, pouco acostumados, reclaman: as reunións son inacabábeis e moitas veces non se chega a consenso. Normal. Todos os representantes da sociedade civil que teñen que ver coa política en discusión deben ser convocados. Despois, deben ser ouvidos. Mais non hai outra forma de levar á práctica a verdadeira democracia. O Estado non pode tomar decisións en grupos de elite fechados, sen transparencia e sen representatividade. Non por iso deixa de ser Estado, de ter o monopolio do poder. Simplemente tenta incorporar as críticas e a pluralidade de opinións ao seu funcionamento diario.

Outros argumentan que o Goberno do PT ten desmobilizado a sociedade civil, xustamente porque trouxo, para dentro da máquina do Estado, aqueles que historicamente facían oposición. Pode ser.

Ao contrario da Europa, cando se fala de sociedade civil, no Brasil, fálase sobre todo de movementos sociais e de sindicatos, non de ONGs. Non é que elas non sexan importantes, mais destácanse, pola súa orixinalidade, representatividade e masificación, sobre todo os movementos sociais, como o MST, con cerca de 500.000 representantes.

O Consello Nacional de Seguridade Alimentaria e Nutricional (CONSEA) tal vez sexa o mellor exemplo desa convivencia entre goberno e sociedade civil. Trátase dun Consello, vinculado directamente á Presidencia da República, encargado do seguimento da política nacional de seguridade alimentaria e nutricional, incluído o Fame Cero (<http://www.planalto.gov.br/consea/>).

O CONSEA é un consello tripartito, con carácter consultivo, que asesora ao presidente da República. Está composto por conselleiros que se distribúen da seguinte forma: 1/3 nomeado polo goberno e 2/3 pola sociedade civil. O Consello (xestión 2004/2006) está formado por 59 conselleiros: 17 ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil organizada, alén de 15 observadores convidados. O presidente do CONSEA é o investigador e director do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Económicas (Ibase), Chico Menezes. E o secretario é o ministro do Desenvolvemento Social e Combate á Fame, Patrus Ananias. Calquera inversión de papeis é totalmente intencionada.

O Consello ten como patrono o científico social Josué de Castro, pioneiro, xa nos anos 60, cos seus libros “Xeopolítica da Fame” e “Xeografía da Fame”, das abor-

daxes científicas sobre o fenómeno da fame. Durante moito tempo, os libros de Josué de Castro foron os libros brasileiros máis lidos e publicados no exterior e, aínda hoxe, demostran extrema actualidade e relevancia no estudo da fame e da pobreza no Brasil e no mundo.

Mais, como xa dicía ese brasileiro ilustre hai case corenta anos, o noso desafío continúa sendo vencer a dicotomía do *apartheid social* que os anos de “liberalismo” (capitalismo salvaxe) impuxeron a este país –que xa foi a oitava e agora é a décimo primeira ou décimo terceira economía do mundo (depende do dólar)–, sendo o maior exportador de soia, carnes, polo e doutras innumerábeis *commodities* do *agrobusiness*. País avanzado en tecnoloxía aérea, enerxética e con sectores industriais punta. Belas praias, convivencia interrelixiosa que é exemplo para o mundo, mestura bonita de razas... É preciso falar do fútbol? Entón falemos de política exterior e do Fórum Social Mundial.

## Política social exterior

---

Unha vez construída a armazón interna do Fame Cero, transportar esas ideas ao plano internacional foi o seguinte paso.

### Reunión de Líderes en Nova Iorque

No 20 de setembro, véspera da 59ª Sesión de Abertura da Asemblea Xeral das Nacións Unidas, o presidente Lula reuniu 60 xefes de Estado e de goberno do mundo enteiro, nun evento que se denominou Acción contra a Fame e a Pobreza (<http://www.mre.gov.br/>). A idea era apoiar a implementación de mecanismos financeiros innovadores para o combate á fame e á pobreza no mundo, e contrastar as dificultades para atinxir os Obxectivos do milenio en caso de non ser feito nada extraordinario ao respecto até 2015.

Creouse, coa participación de Francia, España, Chile e Reino Unido, un grupo de alto nivel para estudar tales mecanismos. Os estudos enumeraron algúns instrumentos, non exhaustivos, que, sen substituíren a axuda oficial ao desenvolvemento, poderían ser implementados a nivel multilateral, a saber: 1) taxación sobre transaccións financeiras; 2) taxación sobre o comercio de armas; 3) mecanismo financeiro internacional (IFF); 4) dereitos especiais de emisión (DES) para o financiamento ao desenvolvemento; 5) evasión fiscal e paraísos fiscais; 6) incremento dos beneficios vinculados ás remesas de emigrantes; 7) contribucións voluntarias vía cartón de crédito; 8) investimentos socialmente responsábeis ou “fondos éticos”, etc.

Os estudos demostran que é tecnicamente posíbel implementar formas orixinais de recadación de recursos para o combate á fame e á pobreza. O que falta é coordinación internacional e vontade política real.

Mesmo após a reunión do 20 de setembro, o Grupo Técnico sobre Mecanismos Financeiros Innovadores continúa reuníndose, desta vez tentando pór en práctica algúns dos mecanismos propostos.

### **Reforma do Consello de Seguridade das Nacións Unidas**

A política brasileira nas Nacións Unidas tamén tenta reflectir este “modelo brasileiro” de desenvolvemento social. A busca dun asento permanente no Consello de Seguridade das Nacións Unidas non é meramente unha busca de poder, senón unha tentativa de influenciar nas prioridades da axenda internacional: a satisfacción básica das necesidades dos seres humanos e o desenvolvemento sustentábel.

### **FAO**

No ámbito da Organización das Nacións Unidas para a Alimentación e a Agricultura (FAO), o Brasil coherentemente defendeu unha maior participación da Sociedade Civil internacional nas discusións sobre a seguridade alimentaria.

Neste sentido, propuxo a creación dun Fórum Especial para a participación da Sociedade Civil despois da Cúpula Mundial da Alimentación, que foi aprobado por unanimidade en setembro de 2004, durante o Comité de Seguridade Alimentaria da FAO. Á súa vez, o Brasil tamén se adheriu á Alianza Internacional contra a Fame, creada pola FAO, para estimular o intercambio internacional entre organizacións da sociedade civil destinadas ao combate á fame e á promoción da seguridade alimentaria.

### **Dereito Humano á Alimentación**

No que se refire ao Dereito á Alimentación, o Brasil pasou a ter un papel de liderado na defensa deste Dereito: durante as negociacións das Directrices Voluntarias para o Dereito á Alimentación, na FAO, o Brasil, xunto con Suíza, Noruega e os Representantes do Relator Especial das nacións Unidas para o Dereito á Alimentación, Jean Ziegler, propugnou as máis amplas garantías de satisfacción deste Dereito aos cidadáns, en orden a poderen esixilo, en caso de necesidade. As directrices foron aprobadas e serán parámetro fundamental para a garantía do Dereito á Alimentación, sendo observadas polos Gobernos e vixiadas polas Sociedades Cívís.

### **Fórum Social Mundial**

Trátase do maior evento mundial para o debate de temas socioeconómicos. Nun mundo que Davos reinaba soberana, Porto Alegre xurdiu na xeografía internacional para afirmar que “outro mundo é posíbel”.

Na súa quinta edición (cuarta no Brasil), Porto Alegre deberá recibir 150.000 participantes entre o 26 e o 31 de xaneiro de 2005. Ás marxes dun dos máis belos ríos do mundo, o Guaíba, a humanidade proclamará unha vez máis a súa confianza na vida, na Esperanza e na Solidariedade. A súa crenza profunda na Paz, lembrando que a guerra, o terror, o medo, a intolerancia e a morte (inclusive da natureza, pola acción das necro-tecnoloxías e o quecemento da Terra) son resultado de escollas políticas dunha minoría de autoritarios, que se cren omniscientes e omnipotentes; que adoran o diñeiro e se cren Deus.

Para a inmensa maioría que pensa que a Historia está apenas comezando e que o Amor se expresa coa compaixón, coa participación e coa doazón; e que a política debe ser entendida e practicada como vida en abundancia, Porto Alegre está á nosa espera para a celebración do ecumenismo das ideas e dos soños.

---

***Carmen Rial*** (*crial@mre.gov.br*) é economista e diplomática. ***Milton Rondó Filho*** (*rondo@mre.gov.br*) é diplomático e coordinador-xeral de Acciões Internacionais de Combate á Fame do Ministerio das Relacións Exteriores do Brasil.

As opinións aquí expresadas son estritamente persoais e non reflicten necesariamente a visión do Ministerio.