

## A FAO frente às desigualdades sociais na América Latina e Caribe

José Graziano da Silva

Entrevista realizada por Aldenôr Gomes e Fernando Bastos – UFRN

José Graziano da Silva, Engenheiro Agrônomo/ESALQ, Dr. em Economia pela UNICAMP, Pós-Doutorado pela Institute of Latin American Studies University College London, é Professor Titular MS6 (licenciado) do IE/UNICAMP. Foi Ministro Extraordinário de Estado da Segurança Alimentar e Combate à Fome e Assessor Especial da Presidência da República no primeiro Governo Lula. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Agrária e Segurança Alimentar, com vasta produção acadêmica nessas áreas. Atualmente é Representante Regional da Food and Agriculture Organization (FAO) para América Latina e o Caribe.

Esta entrevista foi realizada em 27 de dezembro de 2006, na sede da FAO em Santiago do Chile, e nos foi enviada via e-mail.

**Cronos** – Considerando a problemática das desigualdades sociais na América Latina e Caribe, quais as proposições da FAO, a médio prazo, de intervenção no contexto dessa região?

**Graziano** – Num continente onde 44,5% da população, algo como 260 milhões de pessoas, vivem abaixo da linha da pobreza (17,4% num quadro de miséria extrema); 41% dos habitantes registram níveis variáveis de subnutrição; 58% da infância experimenta algum tipo de privação nutricional e 20% dela padece de fome aguda, a desigualdade não é só um traço entre vários outros. Ela é o motor do sistema. Um sistema secular que ao se reproduzir gera sobras humanas. Exclusão e concentração de

renda são subprodutos intrínsecos ao seu funcionamento, caso contrário não chegaríamos a resultados tão dramáticos, seja pela sua intensidade, seja pela persistência histórica. Não estamos diante de uma agenda qualquer. Reverter a desigualdade continental significa inverter os dentes de uma engrenagem que veta à maioria da população latinoamericana e caribenha o acesso a direitos elementares. O direito à segurança alimentar é um deles. Mas também o direito a serviços sanitários, à educação pública de qualidade, à habitação, ao emprego, ao lazer, à cultura e à informação isenta.

**Cronos** – O que falta para mudar esse quadro?

**Graziano** – No caso da fome, por exemplo, certamente o que falta não é comida. A região é exportadora líquida de alimentos. Se fizermos um diagnóstico cuidadoso de cada uma dessas interdições sociais chegaremos à conclusão de que faltam, crucialmente, políticas públicas ancoradas em mecanismos institucionais fortes e democráticos. Em uma palavra: falta Estado. Não qualquer Estado. Não a estatização burocrática e autoritária. Mas um Estado verdadeiramente representativo da sociedade, por isso disposto a regular a economia e o desenvolvimento na direção da justiça social. Não podemos esquecer que estamos saindo de um ciclo histórico cuja tônica foi exatamente oposta. Os mercados é que regulavam o Estado e a sociedade. Submeteram a população, a economia e os recursos públicos a impulsos nem sempre racionais e dificilmente en-

dereçados à equidade social. Deu nessa estagnação, combinada com um grau de desigualdade absurdo do qual só estamos saindo agora, graças a uma renovação fantástica de governos em todo o continente. Com raras exceções, a maioria deles propugna redirecionar o desenvolvimento, portanto os fundos públicos e as instituições, justamente para corrigir esse estoque secular de desequilíbrios. É nessa moldura, a meu ver promissora, que avalio a ação da FAO. Nosso propósito é colocar sua estrutura e seu patrimônio intelectual a serviço dessa travessia. Há em todo o continente uma necessidade dramática de formação de quadros para implementar demandas, políticas e projetos escrutinados nesse vendaval mudancista de votos. Os Estados nacionais pelas razões que dissemos estão desaparelhados para fazer frente a esses compromissos. Superar tal hiato de forma isolada é quase uma temeridade. A FAO está trabalhando com afinco para erguer pontes, tornar-se um amálgama aglutinador de experiências, conhecimento e planejamento nessa direção. Reforma agrária; luta contra a fome; meio-ambiente e desenvolvimento e agroenergias, eis os eixos de nossa ação. É imperioso criar mecanismos de cooperação continental para acelerar a troca de experiências em torno dessas agendas. Acho que podemos colaborar de maneira substantiva. No caso da luta contra a fome, por exemplo, a FAO atendeu a um apelo do grupo Latinoamericano e Caribenho e transformou a agenda “América Latina sem Fome” no eixo aglutinador de suas ações em todo o continente. O movimento “Iniciativa América Latina sem Fome” nasceu na Conferência Latinoamericana realizada na Guatemala, em 2005. É liderado pelo Presidente Berger, da Guatemala e pelo Presidente Lula. O objetivo é reverter o tempo perdido que ameaça frustrar as Metas do Milênio no nosso continente. A luta contra a fome deve ser uma das alavancas da cooperação regional. A FAO está à frente desse mutirão. Como disse recentemente o Presidente Lula: “vencer a fome é a grande obra da democracia na consolidação de uma nova identidade latinoamericana no século XXI”.

Para concluir, posso dizer que acabar com a fome é sinónimo de civilidade porque não pode haver cidadania plena onde existem crianças e adultos com fome. Além dessa importância, acabar com a fome na AL e Caribe é tirar essa região da condição mais desigual do mundo segundo o último relatório, o Panorama Social da CEPAL. Ainda persiste a fome na África, na Ásia, na América Latina. É preciso avançar muito mais ainda. E mesmo nas economias mais avançadas do planeta ainda existe fome. O importante é que o presidente Lula pautou a temática da fome no Brasil, na América Latina e no resto do mundo. Um tema que até então não tinha a dimensão que tem hoje. E isso aconteceu com avanços concretos.

**Cronos** – Qual o espaço de manobra com que conta a FAO para apoiar as diversas mudanças que se prenciam atualmente em países da América Latina?

**Graziano** – O espaço político é enorme. A luta contra a desigualdade e a fome, como já disse, venceu nas urnas em quase todo o continente. Agora deve ser balizada pela criação de estruturas que renovem a orientação do desenvolvimento. Para isso é vital compreender a natureza histórica desses fenômenos. Pobreza e fome não constituem um estoque fixo de iniquidades. É pior que isso: elas formam uma dinâmica. Portanto, não um alvo fixo, mas uma engrenagem em permanente movimento. Equacionar algo assim não é algo que se improvise. Não existe bala de prata nessa luta. Não basta uma campanha isolada, um gesto de boa vontade. Há estruturas e instituições funcionando em sentido contrário. Foram criadas, fortalecidas e são defendidas para sancionar e reproduzir os pilares da desigualdade. É preciso mudá-las; no limite, criar outras. É necessário recuperar a memória do que já se fez. E renovar o olhar sobre o que está sendo feito, bem como o que precisa ser implementado. Trata-se de uma obra gigantesca de renovação política, técnica e acadêmica. Em uma palavra, uma renovação histórica e institucional. A vontade das urnas expressa em quase todo

o continente é um aliado poderoso porque acelera, direciona e legitima decisões. A FAO deve assumir sua responsabilidade nessa aglutinação de experiências e conhecimento. A receptividade social é muito grande. Estou otimista.

**Cronos** – Em que a sua experiência no Brasil como formulador e implementador do Programa Fome Zero está contribuindo para a definição de propostas similares de segurança alimentar para América Latina e Caribe, e em que isso pode fortalecer as atuais políticas de combate à fome num segundo Governo Lula?

**Graziano** – A implantação do Fome Zero entre nós foi um batismo de fogo. Como todo batismo de fogo ensejou tensões, mas também um aprendizado valioso. E um repertório de resultados convincentes. Foi uma prefiguração concentrada das dificuldades imensas com as quais nos defrontamos em processos de renovação e criação de estruturas para implantar agendas de interesse social. Os obstáculos são de natureza as mais distintas: materiais, financeiros e ideológicos. Todos se lembram, por exemplo, do ceticismo enfrentado pelo Fome Zero nos seus primeiros passos. Havia um misto de perplexidade, ignorância e boicote face ao tema tão incômodo. Uns se recusavam a admitir a própria pertinência da questão. Isso num país que figura como uma das sociedades mais desiguais do planeta. Às vezes, até por melindre acadêmico, algumas vezes tentaram desqualificar a necessidade de uma política de segurança alimentar entre nós, classificada como algo de menor importância. A cegueira ideológica nunca deve ser subestimada em conjunturas de mudança. Mesmo assim ele nos surpreendeu. Não podemos nos esquecer que o governo anterior havia desmontado até o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o CONSEA, que foi recriado imediatamente após a posse de Lula. Enfim, estávamos nos confrontando com uma esférica convicção de fé no “Mercado” para dar conta do desenvolvimento. Uma clausura ideológica que se ramificou pelos mais diferentes espaços

da sociedade sendo fortemente alicerçada e irradiada a partir da mídia. Mas havia também interesses econômicos muito bem posicionados na rejeição a essa agenda. Os mesmos que hoje preconizam cortes de despesas públicas – previdenciárias, por exemplo – para assegurar recursos fiscais à remuneração do capital financeiro. Combater a fome demanda 0,5% do PIB (custo atual do Bolsa Família). Mesmo esse pouco ainda é classificado como “gastança” aos olhos de interesses que demandam 8% do PIB para os juros da dívida pública. Claro, o início atribulado do Fome Zero não pode ser entendido também sem considerar a nossa inexperiência. Mas ela foi potencializada, principalmente, pela falta de estrutura do aparelho público para viabilizar uma agenda catalisadora de rejeições tão poderosas como as que citamos. Isso deve ser sublinhado sempre: encontramos um vazio assustador dentro do Estado brasileiro. Um aparelho público totalmente desprovido de estruturas, quadros e normas para tratar de uma questão tão essencial como a miséria da nossa gente. Um exemplo resume todos os demais: a superposição e a precariedade de cadastros sociais que herdamos. Era um verdadeiro ninho de rato. Um labirinto incapaz de mapear de forma confiável o universo da exclusão brasileira. Revertamos isso. Vencemos a luta ideológica. O Fome Zero desdobrou-se em um guarda-chuva de ações, como era sua concepção original, e o Bolsa Família tornou-se o seu braço mais vistoso, ao lado de outras ações como a massificação do crédito à agricultura familiar, através do Pronaf; a disseminação de cisternas no Nordeste; as aquisições dos pequenos agricultores; a regeneração da assistência técnica no campo; o reajuste da merenda escolar, a criação de bancos de alimentos, os restaurantes populares etc. Não podemos esquecer, ainda, a dimensão internacional do programa. Foi ela que projetou o Presidente Lula na liderança de um esforço internacional para recolocar a fome na agenda da ONU e das cúpulas de Estados. Hoje o Brasil lidera essa bandeira na América Latina através da “Iniciativa América Latina sem Fome”. Como já disse, a FAO encampou esse projeto. É um de seus eixos de atu-

ação regional. Estamos levando a outros governos a experiência da implantação do Fome Zero. A ênfase, justamente, é chamar a atenção para a incontornável necessidade de se implantar estruturas coerentes com o tamanho desse desafio. Por isso é muito importante para a FAO manter relações estreitas com o Fome Zero no Brasil. Temos aqui um laboratório antecipado de trunfos e dificuldades. Em maior ou menor escala eles vão se repetir em outras nações. Agora, por exemplo, no segundo mandato, a ênfase na multiplicação de portas de saída do Bolsa Família nos interessa vivamente. A FAO vai colaborar, e aprender, com essa segunda etapa da experiência brasileira.

**Cronos** – Na sua concepção, que espaço poderá ser ocupado pela América Latina na atual conjuntura de desenvolvimento capitalista globalizado que tende a priorizar os mega-países emergentes, como a Índia e a China?

**Graziano** – Muitos olham o continente com pessimismo ao comparar seu desempenho com o vigoroso crescimento asiático liderado pela locomotiva chinesa. Acho precipitado esse pessimismo. Do ponto de vista político, nenhum outro lugar do planeta tem se renovado com tanta rapidez quanto a América Latina e o Caribe. Um colar inédito de governos progressistas contorna o continente de norte a sul. A superação de fronteiras, algo que o neoliberalismo atribuía ao mercado, está acontecendo pela via da cooperação política continental. Mas é importante assinalar que não se trata de uma cooperação exclamativa. O que pavimenta o caminho da integração continental é um piso muito sólido de interesses complementares. Unidas, as economias da América Latina e do Caribe são auto-suficientes em alimentos e energia, por exemplo. Temos um elenco de riquezas minerais único: ferro, cobre, manganês, cassiterita etc. Temos água em abundância e terras agricultáveis como em nenhum outro continente, ademais de um clima favorável à produção rural. Temos tecnologia em combustíveis renováveis – o

álcool brasileiro é imbatível em preço e produtividade. O biodiesel tende a se expandir como uma opção continental. Pela primeira vez na história desfrutamos um quadro de estabilidade de preços com reservas cambiais significativas. Juntas, as reservas de Brasil, Argentina e Venezuela, por exemplo, já são suficientes para sustentar vários avanços de integração continental. Por exemplo, alavancar um banco de desenvolvimento. Ou uma *clearing union* capaz de acelerar o comércio regional, sem depender mais de moedas, apenas com uma moeda única de conta para compensação multilateral. Enfim, temos uma convergência de trunfos políticos e de autonomia econômica inéditos em nossa história. O continente pode ter um peso geopolítico relevante num ciclo histórico em que a energia, a questão social e a ambiental vão dar as cartas na vida da humanidade.

**Cronos** – Por que isso ainda não aconteceu (acabar com a Fome na América Latina)?

**Graziano** – A condição da América Latina e Caribe ocupar o lugar mais desigual do mundo hoje se deve ao fato da região ter sido afetada ao longo, dos últimos 30 anos por baixas taxas de crescimento durante longos períodos, por falta de empregos de qualidade e pela incapacidade por parte da maioria dos países da região de reduzir a desigualdade na distribuição da renda e do acesso aos ativos produtivos (Panorama Social de 5/12 – CEPAL 2006).

Considero também que a persistência da fome não se resolve apenas com políticas híbridas (econômico-sociais) como é o caso do Fome Zero e Bolsa-Família, mas a partir de reformas estruturais será possível combater a pobreza relativa, que vem se mantendo praticamente constante na região (Panorama social de Al y C de CEPAL 2006).

Segundo os dados mais recentes da Comissão Econômica para América Latina e Caribe, a CEPAL, apesar dos índices de pobreza e indigência estarem diminuindo, ou seja, depois do período de estancamento 1997-2002, em 2005 se percebeu uma notável redução da porcentagem de pessoas pobres e

indigentes em relação a 2002 e pela primeira vez em 2004 esse índice atingiu patamares menores que os de 1980. Em 2005 no Brasil, segundo a CEPAL, 36,3% da população era pobre e 10,6% era indigente. Eu diria que acabar com a fome é uma questão de vontade política em primeiro lugar e de recursos bem administrados também.