

PROGRAMA FOME ZERO:

a proposta de combate à pobreza na perspectiva do desenvolvimento regional.

Maria do Socorro Sousa de Araújo*

RESUMO

Análise do desenvolvimento como expressão da colonialidade do saber. Apresentação da construção social da história da questão regional no Brasil. Discussão do desenvolvimento regional como estratégia de combate à fome e à pobreza no âmbito do Programa fome Zero, implementado pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Palavras-Chave: Pobreza; Programa Fome Zero; Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

Analysis of the development as expression of the colonization of knowing. Presentation of the social construction of the history of the regional question in Brazil. Quarrel of the regional development as strategy of combat to the poverty in the scope of the Program Fome Zero, implemented for the Government of Luis Inácio Lula da Silva.

Keywords: Poverty; Program Fome Zero; Regional development.

1 INTRODUÇÃO

As desigualdades sócio-espaciais e econômicas e suas respectivas consequências passam a ser demarcadas como expressões do *desenvolvimento* ou da ausência dele, em nível mundial, a partir da denominada era do *desenvolvimento*¹ e do advento do *subdesenvolvimento do terceiro-mundo*.²

A naturalização do termo *desenvolvimento* representa a cristalização de um conjunto de premissas fundamentadas na visão ocidental da realidade, que se configura como expressão da colonialidade do saber³. A partir da indicação de que todos os países adotem o modo de vida industrial o *desenvolvimento* vem sendo proposto como um remédio para todos os males, um objetivo a ser alcançado em todas as partes do mundo. O subdesenvolvimento seria o atraso e consequentemente, o responsável pela existência da pobreza, da fome, da exclusão e da vulnerabilidade social.

No contexto da realidade dos países, as desigualdades sócio-espaciais e econômicas são denominadas de questão regional, e o desenvolvimento regional é

* Assistente Social. Professora no Departamento de Serviço Social – UFMA. Assistente Social. Professora no Departamento de Serviço Social – UFMA. Mestre e Doutoranda em Políticas Públicas - UFMA

¹ Sachs (2000, p.12) denomina era do desenvolvimento o “período histórico específico que se iniciou em 20 de janeiro de 1949, quando Harry S. Truman, em seu discurso de posse, referiu-se pela primeira vez ao hemisfério sul como “áreas subdesenvolvidas”. A rubrica pegou e subsequentemente forneceu a base cognitiva tanto para o intervencionismo arrogante do Norte, como para a autocompaixão do Sul.”

² “Conforme Sachs (2000, p.13): “Terceiro Mundo”, uma categoria inventada pelos franceses no início dos anos 50, para designar o território onde decorriam as batalhas entre os dois superpoderes.”

³ A respeito da colonialidade do saber consultar LANDER, Edgardo. (org.) A Colonialidade do saber. Eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires:CLACSO, 2005.

apontado como um projeto interventivo que visa superar ou minimizar as desigualdades e suas expressões.

Neste trabalho busco analisar o processo histórico de constituição da chamada questão regional brasileira, destacando sua gênese e peculiaridades, e enfatizando alguns dos produtos políticos utilizados para o enfrentamento da pobreza através do padrão de intervenção denominado desenvolvimento regional. Dentre esses produtos políticos destaco o Programa Fome Zero – PFZ, apresentado como principal programa de combate à fome e à pobreza pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva.

2 A QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL: ponderações sobre o tema

As disparidades sócio-espaciais brasileiras e suas implicações passam a constituir-se como 'questão regional' a partir da indicação político-institucional da construção da idéia de desenvolvimento nacional pelo Estado brasileiro após a II Grande Guerra.

Naquele momento histórico tem início uma nova forma de intervenção do Estado na economia brasileira, quando as idéias do Liberalismo e da suposta vocação agrícola do país são questionadas. Setores agro-exportadores e industriais demandam medidas de proteção estatal, enquanto que diferentes concepções apontam divergências acerca do entendimento da intervenção do Estado e do mercado no que diz respeito ao *desenvolvimento* do país.

Na disputa de idéias, ganha corpo o entendimento da Comissão de Estudos para a América Latina (CEPAL), que através de alguns dos seus teóricos apregoa a necessidade da industrialização para o mercado interno, ao intervencionismo estatal e ao dito nacionalismo com ajuda externa.⁴

Os Nordeste⁵ (canavieiro e de gado) entram em uma grave crise ao final da década de 1950, em vista da divisão nacional do trabalho iniciada no país desde a década de 1930, apontando conforme Oliveira (1977), o movimento diferencial de acumulação capitalista nas relações entre o Nordeste e o Centro-Sul.

O padrão de industrialização adotado pelo governo Juscelino Kubitschek reforça a hegemonia de São Paulo no cenário nacional e aponta a necessidade de redefinição da intervenção estatal no Nordeste. Assim, é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, que coordenado por Celso Furtado, realiza um

⁴ Convém ressaltar que a CEPAL não se constitui um espaço homogêneo na formulação de teorias, caracterizando-se como um palco de disputas teórica e ideológica.

⁵ A denominada região nordeste não é homogênea, apesar de essa idéia ter sido amplamente difundida, principalmente desde a formulação da concepção de nordeste como região-problema para o desenvolvimento nacional. A respeito das heterogeneidades que historicamente delineiam os nordestes, ver: Oliveira (1977); e Araújo (2000).

diagnóstico sobre a região e propõe uma intervenção planejada visando à resolução dos problemas apontados.

As desigualdades que caracterizam as regiões Centro-Sul (Industrial) e o Nordeste (Agrícola) são apontadas como um problema a ser superado, uma “questão”, que requer uma política de intervenção estatal visando o desenvolvimento do Nordeste, um padrão de intervenção denominado de desenvolvimento regional.

Tal política intervencionista caracterizar-se-ia, principalmente, por ações: de socorro aos flagelados em tempo de seca, criação de instituições voltadas à resolução dos ‘problemas’ da região, tais como o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEFASV), O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), e ainda a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Os desequilíbrios regionais entre o Centro-Sul e o Nordeste na maioria das vezes foram analisados como a *questão Nordeste*, ou seja, a partir do entendimento de que o Nordeste constituir-se-ia em um empecilho para o desenvolvimento do país - expresso através da pobreza, da fome, da seca.

Tal formulação da idéia de Nordeste - região problema - advém do diagnóstico formulado por Celso Furtado, no âmbito do GTDN. Nesse sentido, diferentes autores voltam suas análises para o chamado caso nordestino, ou então para a questão nordeste.

Referendando-se principalmente nas análises de Francisco de Oliveira, diferentes estudiosos do tema formulam críticas às considerações do Nordeste como região problema, e utilizam a expressão questão Nordeste com um caráter contestador. (Ver Perruci, 1984; e Carvalho, 1987).

A representação do Nordeste como região problema institucionalizou políticas, programas e projetos na perspectiva do *desenvolvimento*, que supostamente teria como objetivo a superação da pobreza.

O ano de 1964 demarcou início do domínio dos militares no país e a ruptura com a proposição de intervenção planejada no Nordeste que vinha sendo definida através do projeto nacional-desenvolvimentista.

No contexto da Ditadura Militar a SUDENE foi reestruturada e enfraquecida na sua atuação. Todavia no que diz respeito ao GTDN, Carvalho (1987, p.91) enfatiza que as idéias “e as terapias, por ele recomendadas, tiveram uma espécie de sobrevida, até o fim da década de sessenta”.

E como bem nos recorda Oliveira (1993) a questão regional é minimizada na discussão nacional pela força do regime político-militar ditatorial brasileiro de 1964; e com a extinção da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, no recente Governo de Fernando Henrique Cardoso ter-se-ia dado o ponto de chegada do suposto apagamento do tema em tela.

Araújo (2000), por sua vez, aponta a necessidade atual de intervenção do Governo Federal visando evitar a desfragmentação através da adoção de planejamento e políticas públicas, considerando as especificidades regionais no país, ou seja, através de proposta de desenvolvimento nacional em contraposição a proposta de Eixos de desenvolvimento formulada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

3 PROGRAMA FOME ZERO: combate à fome e à pobreza na perspectiva do desenvolvimento regional.

No que diz respeito à atual intervenção estatal na chamada questão regional, no âmbito do Governo Lula houve a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (2004-2007), elaborada pelo Ministério da Integração Nacional - MI.

O *desenvolvimento regional* é enfatizado como prioridade pelo governo Lula⁶. A Sudam e Sudene são recriadas - através das Leis Complementares nº. 124 e 125 de 2007 -, na perspectiva de *alavancar o desenvolvimento regional*.

As novas Sudam e Sudene foram vinculadas ao Ministério da Integração Nacional, e deverão “garantir para a região Nordeste e para a Amazônia mais investimentos, maior planejamento das políticas públicas e mais mecanismos de controle da aplicação dos recursos para a promoção do desenvolvimento regional”. (Em Questão, nº. 467, 12/01/07)

Conforme Ciro Gomes - Ministro da Integração Nacional, “A Política está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras”. (Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Apresentação, p.05).

Na proposta escrita da PNDR (2004-2007) a questão regional é contextualizada a partir da diversidade regional em seus variados aspectos: “Diversidade essa que se desdobra em múltiplas dimensões - ambiental, socioeconômica e cultural, - e é capaz de servir de base a um desenvolvimento includente e sustentável”. (PNDR, p.16)

A Proposta da PNDR (p.16) faz referência ao aspecto de que para entender e intervir no *problema regional brasileiro* faz-se necessário a adoção de múltiplas escalas, e considerar as especificidades de cada região do país, para além das regiões norte e

⁶ Conforme boletim “Em Questão”, nº. 366. Informativo editado pela Subsecretaria de Comunicação Institucional da Presidência da República. Brasília, 25 de outubro de 2005. Disponível no site emquestão@secom.planalto.gov.br. Acesso em 25 de outubro de 2005.

nordeste. É apresentada, portanto, como uma proposição de desenvolvimento regional a ser implementada de norte a sul do país. Nesse sentido indica que:

A definição de propostas, instâncias e iniciativas em múltiplas escalas rompe com visão tradicional que tendeu a circunscrever o problema regional brasileiro ao Nordeste e Norte do país. O mapa do Brasil deve ser dissecado, agora, em múltiplas escalas, para fins de ação em política regional. Num país continental, as simplificações não dão conta da realidade." (PNDR, p.16)

No que diz respeito às regiões Norte e Nordeste, historicamente apontadas como regiões problemas, a proposta enfatiza que são áreas desafiadoras para a PNDR, pois tais regiões possuem baixos indicadores de renda e pouco dinamismo de sua base produtiva, o que ocasionaria desequilíbrios inter e intra-regionais.

A proposta de atuação da PNDR para o conjunto territorial como um todo prevê a articulação entre Ministérios, em especial com aqueles que lidam diretamente com a questão da pobreza (PNDR, p.12). E é nesse contexto de articulação entre Ministérios e Programas que o Governo de Luis Inácio Lula da Silva apresenta o Programa Fome Zero – PFZ, como um conjunto de ações de combate à fome e a pobreza, e de construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No âmbito do Projeto Fome Zero as causas da fome e da pobreza são atribuídas ao modelo de desenvolvimento vigente no país. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, P.16)

Nessa perspectiva, a fome e a pobreza, deveriam ser enfrentadas na indicação de uma garantia de segurança alimentar e nutricional, a ser constituída como um eixo de *desenvolvimento* para o Brasil. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p.09)

Nesse sentido, haveria necessidade de superação da fome e da pobreza, através de políticas, programas, projetos e ações, visando alcançar uma etapa do *desenvolvimento*.

Atualmente, o Programa Fome Zero está implantado em todos os municípios brasileiros. Desde a sua formulação a intenção era a de atingir os municípios localizados nas diferentes regiões geográficas brasileiras. O objetivo era de alcançar todo o território nacional a partir das divisões regionais.

Ao mesmo tempo em que adota critérios regionais para a delimitação da sua área de atuação e para definição do *público alvo*, o PFZ indica a perspectiva de ruptura com iniciativas de combate à fome e a pobreza implementadas apenas em áreas específicas da região nordeste, e a necessidade de atacar o 'problema' nas diversas regiões brasileiras (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 21).

Assim, uma indicação da *questão regional* apontada no Projeto Fome Zero é a referência à necessidade de desconstrução de mitos a respeito das causas e da incidência

da fome no mundo e no Brasil. E um dos mitos seria o de que no contexto da realidade brasileira a fome e a pobreza estariam concentradas na área rural da região nordeste.

O Programa adota, portanto, a lógica de enfrentamento da fome e da pobreza numa perspectiva regional geográfica, em articulação com os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2004-2007), elaborada pelo Governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Com o objetivo de definir o *público beneficiário* das suas diversas ações o Programa adota uma concepção de linha de pobreza a partir das regiões brasileiras. Essa *regionalização* da linha de pobreza teria definido a população vulnerável à fome nas diversas regiões do país (id ibid, p.71).

Todavia, apesar das ressalvas de que a pobreza não estaria concentrada apenas nas áreas rurais do Nordeste, ao estimar o público beneficiário o projeto utiliza-se de uma metodologia denominada de regionalização da linha da pobreza na qual utiliza “a área rural do Nordeste como base, por considerá-la a região mais pobre do país”. Assim: “Tem-se uma regionalização da linha de pobreza, tendo a área rural do Nordeste como base, acrescentando-se para as demais, os diferenciais dos custos de vida distintos para as áreas metropolitana, urbana não-metropolitana e rural”. (id ibid, p. 71, nota de rodapé nº. 56)

Ao considerar os critérios regionais geográficos e econômicos para representação da pobreza os municípios localizados no semi-árido nordestino são elencados, então, como áreas prioritárias para implantação do Programa Fome Zero no ano de 2003.

Para a definição das áreas, o critério geográfico se sobrepõe aos demais critérios. Os primeiros mil municípios selecionados para implantação do PFZ foram incluídos por situarem-se na região do chamado semi-árido brasileiro.

Portanto, aliado ao critério econômico percebo o critério geográfico, e ainda critérios culturais nas representações da pobreza no âmbito da proposta escrita do Projeto Fome Zero. Os critérios culturais estão apoiados na construção teórica do Nordeste como região da pobreza, da fome, da seca, tido como sinônimo da questão regional brasileira.

O Projeto Fome Zero enuncia a necessidade de mudanças que envolvam os aspectos econômicos, sociais e políticos na sociedade brasileira. O eixo central da proposta estaria na conjugação entre as políticas emergenciais e mais três tipos de políticas: estruturais, específicas e locais. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.84).

As políticas locais seriam aquelas a serem implantadas por governos estaduais, prefeituras e pela sociedade civil organizada, com o apoio do Ministério de Desenvolvimento Social e combate à fome, levando em consideração as necessidades e especificidades de cada região.

Dentre as diversas ações propostas pelo PFZ destacam-se as iniciativas ancoradas nas experiências locais de desenvolvimento sustentável na perspectiva da Economia solidária, visando à implementação de atividades geradoras de trabalho e renda na proposição de superação da fome e da pobreza, numa perspectiva de desenvolvimento regional.

4 CONCLUSÃO

Na lógica do *desenvolvimento nacional* as desigualdades entre o Nordeste e o Centro-Sul, caracterizar-se-iam como uma questão a ser superada através de uma política de intervenção estatal denominada desenvolvimento regional no Brasil. Fundamentado no discurso de combate às desigualdades sociais e econômicas, o desenvolvimento regional institucionaliza-se como uma prática de combate á pobreza no país, assumindo maior ou menor dimensão, dependendo do contexto histórico.

O Programa Fome Zero configura-se como expressão de uma proposta constituída a partir da lógica de enfrentamento da fome e da pobreza numa perspectiva regional, em articulação com os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2004-2007), elaborada no âmbito do Governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Há na proposta do PFZ uma associação entre crescimento econômico e superação da pobreza. Caracterizar o desenvolvimento como algo necessário para a superação da pobreza, ou ainda, situar o PFZ como eixo do desenvolvimento, significa representar a pobreza e a fome como fenômenos característicos da *barbárie*, que escaparam à lógica da civilização, da modernidade.

Nessa perspectiva, pode-se observar que, parte de quem é definido como segmentos “excluídos do acesso a bens e serviços socialmente produzidos” são minorias, que, de formas específicas, produzem formas próprias de acesso a outros bens e serviços, partindo de conhecimentos seculares. Este é o caso dos povos indígenas, de remanescentes de quilombos que são incluídos entre os segmentos que serão atendidos pelo PFZ, e, portanto, considerados a priori como pobres e excluídos. Nesse sentido, haveria necessidade de superação da fome e da pobreza, através de políticas, programas, projetos e ações, visando alcançar uma etapa do desenvolvimento.

As representações da pobreza na proposta do PFZ, revelam-se como expressão de uma visão eurocêntrica sobre a pobreza, aceita e reproduzida no Brasil. Uma expressão da *colonialidade do poder e do saber* tal como enfatizados por autores como Mignolo (2003) e Lander (2005).

O *desenvolvimento* seria o único caminho possível de ser percorrido – a redenção para a humanidade. Rejeitar-se-iam as possibilidades que diferentes países, comunidades ou grupos sociais possuem de se organizarem e produzirem a partir dos seus estilos de vida, das suas culturas e seus hábitos historicamente constituídos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. In: **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro** - heranças e urgências. Rio de Janeiro: RENVAN, 2000, p.115-139.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Plano Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2004.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **O Nordeste e o regime autoritário**: discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: Hucitec, 1987.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero. Versão 3. 2001.

LANDER, Edgardo. (org.) **A Colonialidade do saber**. Eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

MIGNOLO, Walter. **História locais/ projetos globais**. colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re (li) gião**: sudene, nordeste, planejamento e conflito de classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**. São Paulo: USP, nº18, 1993.

PERUCCI, Gadiel. A Formação histórica do Nordeste e a questão regional. In: MARANHÃO, Silvio (Org.). **A questão Nordeste**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

SACHS, Wolfgang. (Org.). **Dicionário do desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.