

Seminário FESPSP “Cidades Conectadas: os desafios sociais na era das redes”

17 a 20 de outubro de 2016

GT 5 – Direitos Humanos: trajetórias e desafios

“A comida como direito: alguns apontamentos sobre o direito à alimentação adequada a partir da trajetória social do programa Fome Zero”

Lis Furlani Blanco¹

Universidade Estadual de Campinas

Resumo

“A comida é um direito cuja ausência reflete injustiças e gera desigualdades”. Para os idealizadores do Programa Fome Zero, era pressuposto para a estruturação deste programa a ideia de que o direito à alimentação é parte inalienável dos direitos fundamentais do homem e deve ter como princípio político crucial a perspectiva de que o acesso à comida não deve transitar no terreno da filantropia.

Mais de dez anos se passaram desde o lançamento do programa Fome Zero e sua diluição em programas de transferência de renda, mas a questão do direito à alimentação e sua associação com políticas consideradas assistencialistas ainda é tema de debate, isso porque a própria definição de comida e alimento também o é.

A partir desta contextualização, pretendo em minha apresentação partir da definição de comida e alimento, e da problematização destas categorias para discutir o atual cenário do direito à alimentação adequada no Brasil, através de uma análise da trajetória do Programa Fome Zero, buscando compreender algumas categorias imbricadas nesta disputa, tais como a noção de direitos, assistência, vulnerabilidade e bem-estar social em ação/circulação/pauta.

Palavras-Chave: Direito à alimentação adequada, Fome Zero, assistência social, política pública

Introdução

A primeira vez na qual tive a oportunidade de apresentar o atual projeto de doutorado o qual venho desenvolvendo desde 2015, foi em uma disciplina de

¹ Graduada em Ciências Sociais e mestra em Antropologia Social pela Universidade de Campinas. Atualmente é doutorando em Antropologia Social pela mesma universidade.

seminário de projetos, do programa de pós-graduação em Antropologia Social na Universidade Estadual de Campinas, instituição a qual sou aluna.

Nesta primeira oportunidade apresentei uma versão preliminar de meu projeto, o qual propunha tratar do tema da fome através da análise da trajetória social do programa Fome Zero, colocando em discussão a relação explícita nos debates sobre alimentação entre assistencialismo versus criação de direitos. Tendo em vista que a discussão sobre comida e, por conseguinte, sobre fome, sempre esteve diretamente centrada em uma separação dos aspectos sociais e dos aspectos biológicos que a compõe, propunha articular esta definição do objeto de estudo em relação às práticas sociais, no caso, as políticas públicas que esta gera, englobando sua polissemia, ou ainda, sua multiplicidade.

Ao apresentar tal perspectiva, os demais pesquisadores daquela disciplina apontaram que na antropologia social e em sua literatura acerca da criação de direitos básicos, esta dicotomia já estava superada. Colocando aqui de forma resumida, não havia, nas atuais análises antropológicas, uma correlação entre a concepção da comida enquanto objeto natural e, assim, como forma de suprir as necessidades básicas, com o assistencialismo; como também não havia a mesma associação entre uma concepção social da comida com a promulgação de direitos básicos.

Reformulei meu projeto tentando ao máximo não essencializar tal separação e iniciei em meados deste ano minha pesquisa de campo, propriamente dita. No entanto, ao iniciar a pesquisa, essa foi uma das questões mais recorrentes em meus interlocutores, sejam esses documentos, pessoas ou práticas. A comida e a fome ainda eram, ou são, vistas como objetos com esferas separadas, na qual cada esfera compreende uma gama de relações e praticidades distintas, dando assim a impressão de que cada uma destas esferas é, na realidade, um objeto em si.

Foi, a partir de uma fala de uma de minhas principais interlocutoras do mestrado, Ana, que ao me perguntar o que eu realmente queria estudar interveio de forma banal: “Ah entendi, você quer saber como a gente sobrevive”, que a questão da necessidade em oposição à ideia de dignidade e direito tomaram centralidade em minhas análises, principalmente por pensar um objeto que está intimamente associado com a vida em seu sentido mais ‘básico’.

Partindo do pressuposto de que a comida e o comer são atividades humanas necessárias a todos da espécie e de que “o impulso pela busca da comida, é apesar

de tudo, um desejo o qual não pode ser inibido e muito menos reprimido, de forma alguma até certos limites” (Richards, 1932, p.3 – tradução livre), me parece uma tarefa quase impossível pensar o alimento sem tocar na ideia de necessidade. A necessidade e a busca de sua supressão seriam práticas que promulgam a fome.

No entanto, a discussão que advém da área das humanidades não comportaria tais preocupações, em razão de dois principais processos: primeiro, nós deveríamos abordar a alimentação e seus múltiplos a partir de uma perspectiva social e histórica, vendo o homem enquanto singular em suas formações sócio-culturais; segundo, a ideia de que a nutrição, enquanto prática universal “é retirada da esfera de especulação científica, bem como da controvérsia popular” (Klein, 2013, p.59), ficando restrito a ela todos os aspectos associados à alimentação enquanto atividade básica à sobrevivência biológica.

Aos estudiosos das ciências humanas a comida é pensada enquanto etnicidade, comensalidade, convivência, memória, parentesco, entre outras categorias. Todavia, a comida múltipla, a comida que é nutriente, que é memória, mas que é também supressão da necessidade, ao mesmo tempo em que é garantia de direitos não consegue nunca ser compreendida de forma ampla por nenhuma das áreas do saber. Como então pensar o direito à alimentação, em oposição à fome, a qual define vidas, cria práticas, políticas, relações e sujeitos, levando em consideração a afirmação de Richards (1932), na qual a comida é na verdade um objeto diferente para aquele que passa fome e para aquele o qual tem suas necessidades satisfeitas?

De acordo com Mintz, “a comida enquanto tal (intrinsecamente) tem sido talvez, um objeto de estudo menos interessante para a antropologia do que as suas implicações sociais” (Mintz, 2001 p.32). No entanto, quando pensamos a comida em relação à garantia de direitos não se pode deixar de compreendê-la enquanto um objeto múltiplo, que é promulgado em diversos espaços, temporalidades e maneiras.

Segundo DaMatta (1987), referência nos estudos sobre alimentação no Brasil, a comida e o alimento seriam, não propriamente duas nomenclaturas para esferas distintas de um mesmo objeto, mas sim dois objetos distintos que criam realidades que não são compatíveis. As comidas são os ingredientes dotados de significado social, enquanto os alimentos são ingredientes que têm como finalidade ‘somente’ a nutrição do corpo.

Partindo desta concepção, ou ainda, compreendendo que esta é uma concepção referendada e utilizada como base para estudos sociais sobre alimentação e fome, me coloquei em uma posição reflexiva sobre a importância de compreender as múltiplas fomes e de abranger as distintas concepções sobre necessidade, direitos básicos, assistencialismo, etc.

Para além de uma análise da comida enquanto categoria social e biológica, percorrendo a história do direito à alimentação adequada e à segurança alimentar, é possível perceber que a perspectiva do direito à alimentação ainda parte desse pressuposto, pois define este direito humano básico em dois princípios centrais que apesar de englobantes partem de categorias duais. Segundo a FAO (ONU) o Direito Humano à Alimentação Adequada apresenta duas dimensões indivisíveis e fundamentais, quais sejam: a primeira é o direito de estar livre da fome e da má nutrição; a segunda é o direito de ter acesso aos meios para obtenção de uma alimentação adequada.

Nesta perspectiva, as políticas de governo, como o Fome Zero, no debate público, são facilmente encaixadas na dicotomia assistencialismo versus promoção dos direitos. Quando as condições de vida parecem ter anulado qualquer possibilidade de humanidade e sobrevivência uma política de doação de alimento, por exemplo, é legitimada. No entanto, quando os beneficiários são analisados como recebendo um benefício que pode ir além de ‘apenas’ sua sobrevivência, a mesma política é percebida como no plano da filantropia.

Em um contexto de pulverização da categoria de direito, em que, é importante lembrar, o direito básico à alimentação somente ingressou na Constituição Brasileira no ano de 2010 (artigo 6º da Constituição Federal), é interessante pensar sobre a concepção de Radcliffe-Brown, quando este afirma que “como a maior parte da vida social consiste no processo de conseguir comida e comê-la, colocar uma pessoa fora da vida social significaria proibi-la de partilhar a comida que é obtida e dividida pela sociedade” (citado por Richards, 1932, p.181- tradução livre).

A partir desta contextualização pretendo neste *paper* partir da definição de comida e alimento, e da problematização destas categorias para discutir o atual cenário do direito à alimentação adequada no Brasil, através de uma análise da trajetória do Programa Fome Zero. Tendo em vista que o programa Fome Zero é um marco nas políticas sociais brasileiras, pretendo, nas análises de minha pesquisa de doutorado, discutir essas ações governamentais explorando as inter-relações

construídas neste processo, as diferentes arenas em jogo e os diferentes sujeitos políticos que se projetavam e consolidavam em tais planos, buscando compreender algumas categorias imbricadas nesta disputa, tais como a noção de direitos, assistência, vulnerabilidade e bem-estar social em ação/circulação/pauta.

Para que este objetivo seja alcançado, tentarei compreender a fome a partir da ideia desta enquanto múltipla, isto é, promulgada tanto pela comida, como pelo alimento; pelos diferentes atores envolvidos nas atualizações de seus sentidos: pelas nutricionistas, pelo Estado, pelos políticos, cientistas sociais, por aqueles que passam fome e pela sociedade civil. São esses espaços e temporalidades que serão tomados como lugares de instituição da realidade e que nos permitirão pensar como é articulada a criação e instituição do direito humano à alimentação adequada.

A Fome, a segurança alimentar e uma breve contextualização mundial

O tema da fome enquanto participante do debate público somente entrou na agenda dos estados nacionais e dos organismos internacionais após meados do século XX, ou, mais precisamente, após a segunda guerra mundial. Ao passo que o tema foi se tornando público em escala mundial, sua definição passou a ser debatida e disputada, resultando assim na concepção de que “a maneira que a fome é definida informa a maneira na qual as pessoas passam a compreender a categoria de fome” (Klein, 2013, p.16).

Segundo Nancy Schepper-Hughes (citada por Klein, 2013), foi diante da situação dos prisioneiros dos campos de concentração nazistas da segunda guerra mundial que o direito à alimentação passou a ser debatido em todo o mundo e que os cientistas das mais diversas áreas tiveram que debater e buscar compreender e analisar o tema a fundo.

Com a criação da FAO ONU (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) a discussão acerca da segurança e soberania alimentar ganhou saliência enquanto política pública seguindo duas principais motrizes: libertação das necessidades e a realização das necessidades básicas para uma vida digna e a ideia de segurança nacional, isto é, o alimento pensado enquanto poderosa arma política de uma nação (Tomazini e Leite, 2016, p.18).

Após esse período, durante os anos 70, em decorrência da crise econômica mundial, ocorreu uma crise alimentar a qual afetou todos os países, incluindo

potências mundiais que não pensavam na possibilidade de falta de alimento. Foi nesse contexto que a noção de alimento e/ou comida passou a ser politizada e debatida de forma rigorosa, mesmo que ainda vinculada à oferta de alimentos, o que gerava uma noção de política de assistência alimentar.

Foi somente nos anos 80 que o conceito de segurança alimentar se sedimentou, consolidando a ideia que permanece até a atualidade, na qual a noção de oferta suficiente de alimentos incorporou-se a noção de acessos aos alimentos de qualidade e de regularidade. Assim, foi a partir deste contexto que as discussões acerca do direito à alimentação adequada tomaram centralidade não somente em um contexto global, como a partir de uma perspectiva nacional, no Brasil.

A partir de 1983, com a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos da ONU, as discussões sobre o status dos direitos humanos gera uma mudança fundamental no paradigma da segurança alimentar no Brasil, uma vez que passa a existir um processo de responsabilização política: “baseados no princípio de direito à alimentação, os governos poderiam receber censuras em nível internacional, por não garantir acesso dos seus cidadãos à alimentação” (Tomazini e Leite, 2016, p.19).

No Brasil, essa conferência teve efeito direto, bem como uma aplicação singular e local, inserida no contexto específico de uma concepção dos direitos humanos da América Latina, a qual está diretamente relacionada com a solidariedade ligada a demandas socioeconômicas neste contexto. Como, de acordo com Klein, “um corpo faminto em oposição a um corpo doente, necessita de alguém ou algo pelo qual este seja responsável, isto, é um corpo faminto existe como uma crítica potente a sociedade que o cria” (Klein, 2013, p.40 – tradução livre), o péssimo quadro da fome brasileiro movimentou a sociedade civil cobrando e criando ações para a garantia deste direito básico à população.

No entanto, diferente de outros contextos, no Brasil a temática da segurança alimentar apesar de ampla estava diretamente associada à insuficiência de renda; havia uma “identificação da incapacidade do acesso aos alimentos por parte da população brasileira frente à pobreza e ao desemprego, como uma de suas causas principais, ganhando então, destaque no diagnóstico da situação da insegurança alimentar no país” (Yasbek, 2003, p.4). Fica explícito, nesse sentido, que a noção de direito à alimentação teve desde seu início uma perspectiva que a associava à falta

de acesso aos alimentos, bem como com a necessidade de inclusão social e conquista da cidadania.

Relacionando essa perspectiva da instituição de um paradigma da segurança alimentar nas políticas públicas brasileiras, conjuntamente com a definição do que seria um direito à alimentação adequada, sempre em relação à promulgação da fome enquanto objeto múltiplo, que foi-se desenhando o Fome Zero, como política pública marco nas políticas sociais brasileiras.

É a partir dos escritos de Josué de Castro² que o referencial teórico do programa Fome Zero foi delimitado/instituído. O geógrafo e médico brasileiro afirmava que não foi por acaso que o tema da fome foi por tanto tempo ignorado, e assim, pode-se dizer que “antes da discussão efetuada por Castro, os temas de segurança e escassez alimentar juntamente com a discussão sobre a fome não eram compreendidos a partir de uma perspectiva da escala pública” (Klein, 2013, p.18).

Para Josué de Castro isso se dava, pois as sociedades humanas normalmente chegam ao ponto de inanição por forças culturais mais do que através de forças naturais, sendo a fome o resultado de grandes erros e defeitos de organização social, o que de certa forma não era pensada pelas instituições governamentais e internacionais, causando um “flagelo ainda misterioso”. Em sua obra mais conhecida, “Geografia da Fome”, publicada em 1947, o autor afirma que: “um flagelo só é inevitável quando permanece um mistério. Os males provenientes da falta de alimentos continuam sendo um problema, mas não um mistério. Hoje já sabemos em que consistem as necessidades em alimentos. Hoje já sabemos o que é alimentação” (Castro, 1957, p.37).

Segundo o autor, “um sistema de alimentação funciona para alimentar as pessoas, satisfazer as necessidades biológicas de uma determinada população” (Castro, 1957, p.38). A fome, através de uma perspectiva que pode ser vista como uma concepção de cultura que está fundada nas relações funcionais entre níveis biológicos, psicológico, social e cultural (Geertz, 1973), é definida como uma necessidade biológica a ser satisfeita de modo mais ou menos bem sucedido pelas

² Josué Apolônio de Castro (Recife, 5 de setembro de 1908 - Paris, 24 de setembro de 1973), mais conhecido como Josué de Castro, foi um influente médico, nutrólogo, professor, geógrafo, cientista social, político, escritor, ativista brasileiro que dedicou sua vida ao combate à fome. Destacou-se no cenário brasileiro e internacional, não só pelos seus trabalhos ecológicos sobre o problema da fome no mundo, mas também no plano político em vários organismos internacionais. Disponível em: <<http://www.josuedecastro.com.br/>> Acessado em 13/10/2014.

instituições sociais, econômicas e políticas. Sociedade e cultura, portanto, são pensadas como dimensões a serem acionadas para resolver esse problema.

A multiplicidade do objeto fome, no caso específico do programa Fome Zero, é orientada partindo desta definição de Josué de Castro. No sentido exposto por Castro e incorporado pelo programa, existe uma ideia de que o termo fome “leva a uma interpretação menos precisa e universal do que um de seus principais sinônimos, a desnutrição, a qual parece ser melhor embasada cientificamente” (Klein, 2013, p.12), isto é, a fome é vista como uma deficiência energética, biológica, trazida por um problema social. Entretanto, a fome não pode ser considerada apenas como problema social ou biomédico, e sim um fenômeno de ordem sociocultural, a qual também orienta a ciência enquanto voz legitimada. Para a fome são atribuídos significados próprios, construídos socialmente dentro de uma ordem prático-simbólica que se esboça no mundo cotidiano.

Ao tomarmos como premissa a ideia de Audrey Richards em seu clássico estudo “Hunger and Work in a savage tribe”, no qual a autora argumenta que “nutrição em uma sociedade humana não pode ser pensada, de maneira alguma, fora do meio cultural na qual ela existe” (Richards, 1932, p.10 - tradução livre), considerando que “o início de qualquer atividade considerada humana, por si só, é a existência de desejos” (Ibid., ibidem), não podemos pensar a fome a partir de um viés estritamente social ou apenas biológico. É exatamente essa definição do que é fome que vai desenhando as políticas para seu combate ao passo que traz consequências diretamente determinadas com essa disputa.

O Fome Zero

O Programa Fome Zero é complexo. Tão complexo quanto o inimigo que ele se propõe a derrotar. É composto por medidas emergenciais e por medidas estruturais, permanentes, aquelas que vão resolver em definitivo o problema.

O Fome Zero envolve praticamente todos os ministérios, os governos estaduais, as prefeituras municipais, as entidades da sociedade organizada, as empresas e a população. **A luta contra a fome é, na verdade, um passo fundamental para a superação da miséria, da pobreza, da falta de oportunidades e da desigualdade social. E é por isso que o Fome Zero é mais, muito mais do que um programa de doação de alimentos.** Essas doações emergenciais são necessárias, mas todos sabemos que não acabam com o problema. Vamos criar as condições para que todas as pessoas no nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. **Porque fome é, sim, falta de comida. Mas é também não ter uma alimentação adequada. O Projeto Fome Zero combina, de um modo**

novo, o emergencial com o estrutural. É preciso dar o peixe e ensinar a pescar.

Outro dia vi na televisão um senhor que catava alimentos no lixo. Ele tinha um pedaço de melancia nas mãos. E quando lhe perguntaram porque estava fazendo aquilo, respondeu: "Porque eu tenho fome". É por isso que insisto: o Fome Zero não deve ser entendido como mais uma campanha temporária e emergencial contra a fome em algumas regiões do país.

É um outro tipo de fome. É fome de dignidade, é fome de saúde, é fome de segurança, é fome de auto-estima. Não vamos permitir que o Fome Zero, nesse seu início, venha a ser atropelado por uma avalanche de doações que precisam ser corretamente organizadas. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. (Extratos do discurso de lançamento do programa Fome Zero – proferido pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 – grifos meus)

No primeiro ano de seu mandato como presidente, Luiz Inácio Lula da Silva lançou o programa Fome Zero conjuntamente à criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Apesar dos elogios que o programa recebe internacionalmente pelos resultados que apresentou nos últimos anos, como podemos perceber em documento da FAO – ONU, no qual diz que o Brasil acertou ao adotar estratégia multidisciplinar como a que é aplicada pelo Fome Zero³, até hoje o ministério e o programa são alvos de diversas críticas e questionamentos sobre sua função e atuação nas políticas públicas.⁴ É incessante o questionamento sobre o caráter dessas políticas governamentais, tendo em vista que nos dias atuais o programa Fome Zero, o qual foi criado como um programa guarda-chuva para distintas políticas, se pulverizou em programas de desenvolvimento social. O que estava, então, sendo articulado na criação de um programa e de um ministério que une em um mesmo rol de atividades ações para o desenvolvimento social e combate a fome? O que podemos compreender sobre uma política pública que foi consolidada enquanto 'idéia-força' de um governo e pensada como orientadora das políticas sociais no Brasil?

O projeto Fome Zero é um documento de mais de cem páginas elaborado pelo Instituto de Cidadania, sob coordenação de José Graziano da Silva⁵ e com a

³ No Brasil, a Campanha Contra a Fome e o programa Fome Zero, que deu continuidade à campanha, foram criados dentro de uma estratégia de redução da pobreza e da fome, tornando assim o programa não apenas uma questão setorial da área de saúde. Fonte: Relatório FAO – ONU. Disponível em: <http://www.fao.org/publications/sofa/es/>. Acessado em: 15/10/2014.

⁴ No ano de 2014, durante o debate para as eleições presidenciais na Rede Globo, o candidato Aécio Neves disse a presidente Dilma Rousseff que ninguém nunca entendeu o que é o FOME ZERO e como ele funciona. Nesse sentido, para além das disputas que ocorrem durante o processo eleitoral, é interessante pensar essa perspectiva no sentido da atuação prática e do discurso construído no projeto do programa.

⁵ José Graziano da Silva (17 de novembro de 1949) é um agrônomo, professor e escritor brasileiro. Como acadêmico, escreveu diversas obras sobre a questão agrária no Brasil. Entre 2003 e 2004,

participação de diversas entidades e movimentos da sociedade civil.⁶ Partindo da concepção que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado, apresenta como principal objetivo a formulação de uma política de segurança alimentar e nutricional para a população brasileira. Em seus princípios gerais é explicitado o conceito global de segurança alimentar que orienta o projeto, deixando claro que “no Brasil, a pobreza e o desemprego são as principais causas da fome, e por isso a alimentação deve ser acessível a todos com dignidade” (Yasbek, 2003, p.3).

Alguns dados gerais de contextualização da situação da fome no Brasil em relação à fome no mundo são demonstrados através de diversos gráficos e planilhas, indicando que “a fome não tem diminuído no mundo, assim como ela não é causada pelo aumento da população e nem pela falta de alimentos” (Yasbek, 2003, p.2). No Brasil, “a pobreza e a fome não estão concentradas nas áreas rurais do nordeste e as forças do mercado não vêm sendo capazes de resolver o problema” (Yasbek, 2003, p.3). Através desse panorama, é definido o público que se destina, a partir da apresentação da população brasileira em situação de carência alimentar ou em situação de vulnerabilidade.

É interessante ressaltar que no projeto ocorre uma distinção dos conceitos de fome, pobreza e desnutrição, os quais “têm uma forte relação, mas não têm o mesmo significado”. “A fome leva à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina na deficiência energética, principalmente na população infantil (...), por conta disso considera-se que a desnutrição está mais associada à pobreza do que a fome, devido a carências globais” (Monteiro, 1995, p.196).

A partir da articulação de sentidos destes conceitos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) foi criado para abrigar diversas políticas públicas que integrassem ações para o desenvolvimento social, partindo da premissa de que no caso brasileiro a grande causa da falta de acesso aos alimentos é o baixo nível de renda. Desde políticas ligadas a geração de renda, transferência de renda, criação de cisternas, até políticas de educação nutricional e distribuição de cestas básicas ‘emergenciais’, o ministério atua em diversas frentes que abrangem,

atuou no gabinete de Luiz Inácio Lula da Silva como ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, sendo o responsável pela implementação do Programa Fome Zero. Em 26 de junho de 2011, foi eleito diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

⁶ Entidades religiosas, intelectuais das principais universidades brasileiras, organizações não governamentais com projetos de combate à fome e redução da pobreza são pequenos exemplos das diversas instituições e indivíduos que participaram na criação do programa Fome Zero.

segundo a concepção do Estado, todos os fatores que associam fome e pobreza. No entanto, apesar da importante relação com o MDS, o programa Fome Zero em si, desde sua formação, passou por várias mudanças até se consolidar como a atual Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Segundo José Graziano (2003), a ideia central do programa era de que ele se tornasse um espaço articulador de todas as políticas sociais brasileiras. Para os seus criadores, “a comida é um direito cuja ausência reflete injustiças e gera desigualdades” (Silva, 2003, p.45). Nesse sentido, foi a partir desta afirmação que os intelectuais e idealizadores do projeto buscaram responder sua pergunta estruturadora: “porque manter políticas específicas para isso ao invés de diluir o combate à fome no desafio geral da pobreza”?

De acordo com os pressupostos apontados pelos criadores do programa o direito à alimentação é parte inalienável dos direitos fundamentais do homem e deve ter como princípio político crucial a ideia de que o acesso à comida não deve transitar no terreno da filantropia. Assim, seria necessária uma política específica de combate à fome para quebrar o círculo vicioso que a liga à exclusão. Residiria aí a principal diferença entre o programa Fome Zero e qualquer outro programa de transferência de renda: “a solidariedade só se resume em caridade quando desprovida de articulação com políticas públicas estruturais e mais ainda, é a luta contra a fome que dará luz à sociedade civil organizada” (Silva, 2003, p.49).

Analisando assim, o discurso do presidente Lula que inicia este texto, e os textos criados pelos principais idealizadores e ativistas do programa conjuntamente com os documentos do “Fome Zero”, fica clara a importância deste projeto enquanto um marco histórico nas políticas sociais brasileiras. Todavia, apesar da visível relevância das consequências e mudanças sociais que este projeto trouxe, a associação que se dá entre a definição de fome, a polissemia deste conceito relacionada à ideia de comida e alimento, com as políticas públicas de segurança alimentar inseridas em políticas sociais mais amplas, ainda é muito nebulosa.

O Fome Zero foi atualmente diluído na criação do MDS, nas políticas emergenciais de acesso a alimentação, nos programas de geração de renda e também nos programas de transferência de renda, que inclui o conhecido “Bolsa Família”. Dessa forma, o programa que pensava ser articulador de políticas sociais e participação civil deixou de existir enquanto um projeto unificado frente à sociedade civil como um todo. Neste processo de criação, consolidação e diluição de uma

política social ampla foram colocados em disputa diversos atores, conceitos, categorias e direitos e por isso se mostra como extremamente relevante seguir a trajetória da vida social desta política pública (Appadurai, 2008), desde o contexto de seu surgimento até seus atuais desdobramentos.

O Brasil saiu, no ano de 2014, do mapa da fome. Segundo o relatório desenvolvido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) “nos últimos 10 anos, o Brasil reduziu pela metade a parcela da população que sofre com a fome. Os órgãos da ONU destacaram que a taxa de desnutrição no Brasil caiu de 10,7% para menos de 5% desde 2003 (Kepple, 2014). Em comunicado oficial, Tereza Campello, ministra do Desenvolvimento Social, sustentou que isso foi possível “graças a um conjunto de políticas públicas que garantiram o aumento de renda dos mais pobres e um aumento da oferta de alimentos, que consolidaram a rede de proteção social” (Portal Brasil, 2014).

O Fome Zero foi, então, a política social que possibilitou a reversão do cenário da fome e desnutrição no Brasil, e se consolidou como ideia-força na construção do governo PT e de sua política de Estado, desde a eleição de Lula em 2002. No entanto, esse processo de criação de tal política se iniciou décadas antes, conjuntamente à criação do Partido dos Trabalhadores.

Segundo Aaron Ansell (2014), antropólogo americano que estudou o programa Fome Zero em relação à eleição do governo PT, nos anos 80 o Partido dos Trabalhadores foi criado⁷ a partir da articulação com as comunidades eclesiais de base, e durante os anos seguintes à sua criação, “a luta do PT pra ganhar representatividade nacional, provou que a oposição ao capitalismo não era possível de um ponto de vista eleitoral” (Ansell, 2014, p.25).

Foi a partir desta perspectiva que os intelectuais do Partido dos Trabalhadores começaram a pensar um novo tipo de política de Estado, e a luta contra a fome alcançou este objetivo. Segundo Plínio Sampaio, o desafio da época era fazer da democracia um espaço inalienável da vida cotidiana.

⁷ Não é foco de minha análise, diferentemente de Ansell (2014), falar sobre o processo de criação e eleição do PT no governo federal e menos ainda pensar a relação entre o programa Fome Zero e tal processo. No entanto, a criação do PT e os atores envolvidos na elaboração do programa objeto deste estudo estão em íntima relação e por isso uso de outras fontes para tratar desta temática sem muito aprofundamento.

No final dos anos 80, o Instituto da Cidadania criou uma “Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” e a partir do foco em políticas da alimentação o PT entrou em contato com as organizações religiosas e profissionais que estavam organizadas na sociedade civil. O tema da Segurança Alimentar, então, proporcionou uma causa comum a pessoas de diferentes tendências políticas, ao mesmo tempo que diminuía a importância do Estado na construção destas e reivindicava os feitos da sociedade civil organizada.

Os ativistas de Segurança Alimentar alegavam, porém, que as políticas desta área, até então desenvolvidas, eram vítimas do assistencialismo. No entanto, essa problematização não conseguiu sair do debate intelectual e não se espalhou pelas camadas populares do país, ao contrário do que pode ser observado em relação à categoria fome. Assim, após “ter mobilizado a população acerca do tema da fome, o desafio havia se tornado politizar essa categoria, através de uma política pública mais abrangente e acessível a toda população” (Ansell, 2014, p.30).

Para Lula, durante a criação do programa Fome Zero, era necessário difundir a informação de que a fome não era uma doença por si só, mas sim uma perpetuadora da patronagem e expunha a fragilidade do desenvolvimento da democracia.

O Fome Zero foi criado desta forma, como um programa que constituído por três tipos centrais de política pública: a emergencial, a local e a estrutural, incluindo os seguintes programas: Banco de Alimentos, Restaurantes Populares e Cartão Alimentação; Distribuição de Cestas Básicas Emergenciais, Movimento contra Fome, Doação de alimentos e em dinheiro, Cartilhas, Campanhas de contribuição voluntária, Políticas regionais prioritárias, e as políticas estruturais que incluem: referência agrária, fortalecimento da agricultura familiar, projeto de emergência para viver bem no semi-árido, programa para superar o analfabetismo, geração de emprego, combate a desnutrição materno-infantil.

Segundo José Graziano da Silva, o programa, a partir da instituição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), pretendia ser, ao mesmo tempo, “uma pasta de implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar, mas também um ministério articulador de iniciativas de competência de outras pastas e instituições da sociedade civil” (Silva, 2003, p.45).

Foi a partir deste princípio que a primeira política do programa Fome Zero foi criada, isto é, o cartão alimentação, que foi amplamente adotado, muito rapidamente, e que consistia em um depósito de cinquenta reais para cada família que estivesse vivendo em condições de pobreza, podendo receber este benefício por até dezoito meses. Para um dos principais idealizadores do programa, o cartão alimentação incorpora a duplicidade de uma urgência estrutural: “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” (Silva, 2003, p.47).

Conjuntamente a esta política, foram desenvolvidas outras propostas de atuação em médio e longo prazo, como o programa de aquisição dos alimentos, a criação dos conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar, o programa de cisternas, de agricultura familiar.

No entanto, apesar desta preocupação central de que “solidariedade só se resume em caridade quando desprovida de articulação com políticas públicas estruturais” (Silva, 2003, p.48), logo no início do programa ocorreu uma disputa no que concerne a política de distribuição do cartão alimentação, e este foi substituído por uma política de transferência de renda, o famigerado “Bolsa Família”, o que acarretou no ‘fim’ do Fome Zero, no ano de 2004. Ou ainda, pode-se falar que o Fome Zero deixou de ser o nome que representava todas as políticas sociais criadas e estruturadas na época, as quais passaram a estar centradas no programa Bolsa Família.

Após esse período, as críticas tecidas ao programa surgiram em grande número. Organizações da sociedade civil argumentaram que o Fome Zero apenas serviu para ‘dar o peixe’ a um número restrito de pessoas. Outras críticas mais contundentes afirmavam que “o programa Fome Zero que foi anunciado como prioridade do governo foi reduzido a um nome fantasia. A segurança alimentar perdeu sua importância nas estratégias das políticas públicas governamentais e a transferência de renda se tornou nossa ‘salvadora da pátria” (Tomazini e Leite, 2016, p.35).

Segundo Frei Betto, um dos idealizadores do programa, “ao descartar o Fome Zero e optar pelo Bolsa Família, o governo federal escolheu o pacto federativo em detrimento da mobilização da sociedade” (Tomazini e Leite, 2016, p.26).

No entanto, para além das críticas apresentadas acima, parto da premissa também exposta por Tomazini e Leite (2016) de que o “fome zero tal como proposto não pode ser tomado somente como um mero acontecimento passageiro, digno de notas de roda pé, ou ainda como um primeiro momento do programa Bolsa Família”. É importante buscar compreender, assim, o porquê e quais os efeitos da constatação de que “a temática da segurança alimentar, embora tenha se institucionalizado no governo federal, permanece como uma estratégia marginal da intervenção governamental em matéria de políticas sociais de luta contra pobreza, voltadas fortemente para as transferências de renda” (Tomazini e Leite, 2016, p.30).

Nesse sentido, a categoria de fome, e sua polissemia, podem ser consideradas extremamente profícuas para se pensar a relação entre as políticas de segurança alimentar desde a criação do Fome Zero com o ideário de direitos, a noção de vulnerabilidade e assistência.

Assim, mais interessante do que simplesmente compreender o que mudou após a criação desta política pública, a qual derivou em muitas outras, me parece relevante voltarmos à pergunta central dos criadores do programa Fome Zero, isto é, “porque manter políticas específicas para isso ao invés de diluir o combate à fome no desafio geral da pobreza?”, para, a partir dela, pensar o que estava implicado na construção de tais políticas, quais as contradições e disputas presentes neste ideário e, assim, buscar revelar processos maiores de consolidação de direitos e de acesso à cidadania.

Considerações finais: o direito à alimentação adequada

Em um dos dias de pesquisa de campo no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional da cidade de São Paulo, o ponto central de pauta era a avaliação e revisão do programa Leve Leite⁸, o qual é responsável pela distribuição de dois quilos de leite por mês, para cada aluno da rede municipal de ensino.

Apesar deste programa não ser diretamente relacionado ao programa Fome Zero, me pareceu extremamente relevante pensar a avaliação deste por parte dos

⁸ O Programa Leve Leite foi criado pela Prefeitura do Município de São Paulo com o objetivo de combater a desnutrição da população infantil da Rede Municipal de Ensino, além de diminuir o índice de evasão escolar (Decreto nº35.458/95). O Programa destina-se aos alunos regularmente matriculados na Rede Municipal de Ensino e que tenham, no mínimo, 90% de frequência nos meses anteriores ao recebimento do benefício. (Fonte:<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Programa-Leve-Leite>)

conselheiros da cidade, isto porque a avaliação crítica dos conselheiros acerca de tal ação, colocava em pauta, de forma sintética, a discussão central a qual venho tentando tratar neste paper: a fome enquanto objeto múltiplo promulga práticas e é promulgada por estas em diversos espaços e temporalidades. A partir desta perspectiva, a noção de direito à alimentação estaria, então, diretamente associada à multiplicidade semântica da categoria fome, sendo essa maior do que apenas a soma de suas partes (2014). A fome vista como performance que institui é constituída por diversas destas performances, promulgada por diversos atores, objetos, lugares e temporalidades e criando praticidades, isto é, políticas públicas, projetos de leis e criando também direitos mais amplos.

Quando a discussão acerca do Leve Leite foi iniciada na reunião do conselho, uma das principais propostas que surgiu tratava da realização de um diagnóstico do programa, buscando através de uma pesquisa de opinião entender qual era a percepção dos receptores do benefício. Logo que essa proposta foi difundida no grupo, um grande burburinho começou e a coordenadora do programa logo interpelou: “Eu sempre tenho muito medo de pesquisa, porque elas podem ser direcionadas, quando chega na opinião pública uma coisa vira totalmente outra coisa” (caderno de campo, 22/09/2016).

Depois dessa frase fiquei pensando exatamente neste sentido dos objetos, como todos esses objetos eram na realidade objetos distintos, isto é, que o que concebemos como uma dualidade na construção de uma política pública, assistencialismo versus direitos sociais, são na verdade objetos distintos, que instituem o objeto fome enquanto múltiplo.

Na retomada da discussão sobre o programa a questão do direito em oposição ao assistencialismo foi pauta central, e a necessidade enquanto diretamente relacionada à uma política assistencial também foi questionada. Segundo uma nutricionista do conselho: “No passado, talvez existisse algum fundamento técnico para execução deste programa, quando a desnutrição era uma realidade. Hoje temos um novo paradigma, não tem a gravidade da desnutrição”(caderno de campo, 22/09/2016). Após essa constatação, a coordenadora do Leve Leite se justifica dizendo que ela e as outras nutricionistas as quais ela coordena tentam trabalhar da maneira menos paternalista possível. No entanto, para os outros membros do conselho esse programa é um programa

político, isto é, ele “serve como uma negociação direta entre os políticos e a população, como se fosse um direito às avessas”.

Fiquei então me indagando sobre o que seria um direito às avessas, quando fui interpelada por um comentário ao meu lado: “na verdade, precisar mesmo, muitos nem precisam [do leite], a maioria usa é pra fazer doce, bolo ou pra vender no bairro” (caderno de campo, 22/09/2016).

Não obstante o fato de que esse programa não é parte integrante do programa Fome Zero, ou das ações que vieram de sua criação, e se trata na verdade de um programa municipal, ele se enquadra nas políticas de segurança alimentar e nutricional do município e sua análise se mostra muito parecida com as análises feitas acerca do Fome Zero. Reitero assim a frase de Richards (1932), na qual esta afirma que a fome é um objeto diferente para quem sofre suas mazelas em oposição àqueles que não a conhecem na prática, e me pergunto: como pensar então o direito a alimentação adequada, indo além dessa dicotomia mas ao mesmo tempo compreendendo-a como parte do objeto comida e do objeto fome?

Segundo Martina Ahlert (2008), em sua análise da distribuição das cestas básicas do programa Fome Zero, existem sentidos distintos agregados aos alimentos os quais são distribuídos em forma de cesta básica no Fome Zero. De acordo com a antropóloga estes sentidos são construídos a partir de uma oposição: a necessidade de comer versus a política que rege a distribuição de alimentos, isto é, a partir desta oposição acontecia uma classificação sobre quem merecia comer.

Apesar de pensar que para além da criação de sentidos, objetos distintos são construídos, articulados, organizados e distribuídos nesta oposição, ou seja, são comidas diferentes que são distribuídas pelo programa, penso que assim como no debate acerca do Leve Leite, é central conceber esses múltiplos objetos criados na praticidade do programa Fome Zero e da construção do direito à alimentação.

Para Ahlert (2008, p.2), a própria ideia de fome era diferente entre as nutricionistas e as receptoras do benefício: “a fome era vista, pelas nutricionistas, enquanto carência do grupo em questão e como central para participação no programa, no entanto, para as beneficiárias, a participação destas não acontecia somente para recebimento da cesta básica, visto que negavam a fome como característica de seu dia-a-dia”.

Quando analisamos, então, as políticas públicas de segurança alimentar e mais especificamente o programa Fome Zero enquanto guarda chuva de diversas

políticas sociais compreendemos o que Ahlert pretende discutir ao dizer que ocorre uma bricolagem entre ajuda e direito, e mais ainda que “na vivência do programa Fome Zero, aquilo que pretendia ser a efetivação do direito humano à alimentação, que seria resolvido com o comer, ganhava complexidade a partir da relação entre Estado e beneficiárias, tendo como chave interpretativa a ajuda positiva em contraposição a política” (2008,p.7).

É de certa forma consensual a ideia de que o Fome Zero tinha como foco principal a população mais vulnerável à fome e, ao relacionar fome à falta de acesso aos alimentos e assim à necessidade de inclusão social e à construção de cidadania, o programa a conjuga com a pobreza. No entanto, para além de compreender e atestar a veracidade destas críticas, me parece profícuo e necessário compreender de que forma todos esses objetos são coordenados e instituem o que é fome e o que é direito à alimentação.

De acordo com Yasbek (2003), que analisou a partir da perspectiva da assistência social o programa Fome Zero, neste deveria haver uma interface com a assistência social, pois segundo a autora a fome é um desafio a ser enfrentado no âmbito de mínimos sociais no Brasil, bem como é objetivo da assistência social garantir atendimento às necessidades básicas. Contudo, se continuarmos analisando essa dicotomia entre direito e assistencialismo, pensando o direito humano à alimentação adequada como um mínimo social que busca o estabelecimento de um padrão de inclusão o qual contem a ideia de dignidade e cidadania, mas sem questionar qual objeto estamos falando, promulgando e instituindo quando pensamos na ideia de direito, de inclusão e mais ainda de cidadania, continuaremos presos nas fronteiras entre o biológico e o social e pouco poderemos contribuir enquanto cientistas sociais.

Neste sentido, é exatamente porque o Programa Fome Zero pode ser considerado, segundo Telles, como “ações que colocam no fio da navalha essa estreita fronteira entre direitos e carências na qual transitam” (citado por Yasbek, 2003, p.8), que sua compreensão enquanto lugar de praticidades no qual diversos objetos são promulgados, que esse programa se mostra como extremamente relevante, em uma análise etnográfica da fome enquanto objeto múltiplo.

Referências Bibliográficas:

Abrams, Philip.(1988) *Notes on the difficulty of studying the state. Journal of Historical Sociology* 1(1): 58-89.

Ahlert, Martina. (2008) *A Fome negada e a política: sobre a distribuição de alimentos no programa Fome Zero.* Trabalho apresentado na 26ª. Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho, Porto Seguro, Bahia, Brasil

Ansell, Aaron. (2014). *Zero Hunger: Political Culture and Antipoverty Policy in Northeast Brazil,* University of North Carolina Press.

Ashley, Bob, Hollows, Joanne, Jones, Steve, Taylor, Ben (2004). *Food and Cultural studies.* London: Routledge.

Appadurai, Arjun. (2008) Introdução: Mercadorias e a política de valor. In: *A vida social das coisas, as mercadorias sob uma perspectiva cultural.* Niterói: EDUFF.

Belik, Walter. (2003) Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: *Saúde e Sociedade* v.12, n.1, p.12-20.

Bevilaqua, Ciméa; Leirner, Pietro de Camargo.(2000) Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. In: *Revista de Antropologia,* São Paulo, USP, 2000, v. 43, n. 2, pp. 105-140.

Blanco, Lis F. (2015). *Vida Podre: a trajetória de uma classificação.* Dissertação de mestrado, defendida em 25 de março de 2015. Programa de Pós Graduação em Antropologia Social. Campinas: Unicamp.

Borwnell, Susan. (2004) *Food, Hunger and the State.* In: Watson, J. et Caldwell, M (org.) *The Cultural Politics of Food and Eating: A Reader.* December 2004, Wiley-Blackwell

Bourdieu, Pierre.(2014). *Sobre o Estado.* São Paulo: Companhia das Letras.

Castro, Josué de . (1957) *Geografia da Fome.* 5.ed. São Paulo: Brasiliense.

DaMATTA, Roberto. (1987). *Sobre o simbolismo da comida no Brasil.* *Correio da Unesco,* 15(7):21-.

Douglas, Mary. (1976) *Pureza e perigo.* São Paulo: Perspectiva.

_____. (2003) *Food in the social order.* London: Routledge.

Fischler, Claude. (1995) *El (h)omnivor.*Barcelona, Anagrama.

Freitas, Maria C. S.(2003). *Agonia da Fome.* Salvador/ RJ Edufba/Fiocruz.

Goody, Jack. Industrial food. In: Van Esterik, Penny et Counihan, Carole (ed.) *Food and culture*. Routledge.

Hastrup, K. (1993) Hunger and the Hardness of Facts, *Man* (NS) 28(4), 727-739.

Kepple, Ane W. (2014) *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil. um retrato multidimensional*. RELATÓRIO 2014. FAO, ONU.

Klein, Kate. (2013). *Humanitarianism and the Anthropology of Hunger*. Washington University Undergraduate Research Digest, Volume 8, Issue 1

Lima, Antonio Carlos de Souza. (2012) O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal. IN: Dossiê: Fazendo Estado. *Revista de Antropologia*. Vol.55. N.02 de 2012. USP: São Paulo.

Maluf, R; Menezes, F; Valent, F. (1996) Contribuição ao Tema da segurança Alimentar no Brasil. Vol. IV / 1996 da Revista *Cadernos de Debate*, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, páginas 66-88

Mead, Margaret. (1997) The Changing Significance of Food. In: Van Esterik, Penny et Counihan, Carole (ed.) *Food and culture*. Routledge.

Mintz, Sidney W. and Christine M. Du Bois. (2002) The Anthropology of Food and Eating. In *Annual Review of Anthropology* 31: 99-119.

Mintz, Sidney W. (1997) Time, Sugar, and Sweetness. In: Van Esterik, Penny et Counihan, Carole (ed.) *Food and culture*. Routledge.

_____ (2001). *Comida e antropologia*. Uma breve revisão. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 16, nº 47, São Paulo, outubro de 2001.

Monteiro, Carlos Augusto. (1995) A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. São Paulo. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 24, p. 195-207.

Portal Brasil. *Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/09/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>. Publicado: 16/09/2014 12h53
Projeto Fome Zero. Instituto de Cidadania 3ª versão, 2002.

Rego, Walquiria Leão e Pizzani, Alessandro. (2013) *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo, Editora da Unesp.

Ribeiro Junior, José Raimundo Sousa. (2008) *A fome e a miséria na alimentação: Apontamentos para uma crítica cotidiana a partir da geografia urbana*. São Paulo: FFLCH/USP. (Dissertação de mestrado).

Richards, Audrey.(1932). *Hunger and work in a savage tribe: a functional study of nutrition among the Southern Bantu*. London: Routledge, 2005

Scheper-Hughes, Nancy. (1992) *Death Without Weeping: The Violence of Everyday Life in Brazil*. Berkley: University of California Press, 614 p.

Shore, Chris et al (ed.). (2011). *Policy Worlds: anthropology and the analysis of contemporary power*. Oxford: Bergham.

Silva, José Graziano. (2003) *Segurança alimentar: uma agenda republicana*. Estud. av. [online]. vol.17, n.48, pp.45-51. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200004>.

Strathern, Marilyn. (2014) *O efeito etnográfico*, São Paulo, Editora Cosac Naif.

Telles, Vera da Silva. (1998) No fio da navalha: entre carências e direitos: notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. In *Programas de Renda Mínima no brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo, Polis.

Tomazini, Carla Guerra et Leite, Cristiane K. da Silva. (2016). Programa Fome Zero e o paradigma de Segurança Alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 24, número 58, junho de 2016.

Yasbek, Maria Carmelita.(2003) Fome Zero: uma política social em questão. *Revista Saúde e Sociedade*, Vol. 12, número 1. Jan/junho de 2003. USP: São Paulo.