

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL**

WANDA GRIEP HIRAI

**SEGURANÇA ALIMENTAR EM TEMPOS DE
(IN)SUSTENTABILIDADES PRODUZIDAS**

Porto Alegre
2009

WANDA GRIEP HIRAI

**SEGURANÇA ALIMENTAR EM TEMPOS DE
(IN)SUSTENTABILIDADES PRODUZIDAS**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães

Porto Alegre
2009

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

H668s Hirai, Wanda Griep.
Segurança alimentar em tempos de (in)sustentabilidades produzidas / Wanda
Griep Hirai, 2009.
161 f.

Orientadora: Gleny Terezinha Duro Guimarães.
Tese (doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

1. Pobreza. 2. Fome. 3. Segurança alimentar. 4. Política social. 5. Serviço social.
I. Título.

CDU: 364.22

WANDA GRIEP HIRAI

**SEGURANÇA ALIMENTAR EM TEMPOS DE
(IN)SUSTENTABILIDADES PRODUZIDAS**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em ____ de dezembro de 2009.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a Dra. Márcia Faustini - PUCRS

Prof. Dr. Glauco Schultz - UNIVATES

Prof^a. Dra. Helenara Silveira Fagundes - UCPEL

Prof^a. Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães - PUCRS
(Orientadora)

A meus filhos Thiago e Raquel, inspiração das lutas cotidianas e fonte de amor para enfrentá-las. Aos meus pais, cuja sabedoria fez brotar da terra frutos generosos de uma mesa farta que compartilho com todos aqueles que sonham com um mundo sem fome.

Debulhar o trigo
Recolher cada bago do trigo
Forjar no trigo o milagre do pão
E se fartar de pão
Decepar a cana
Recolher a garapa da cana
Roubar da cana a doçura do
mel
Se lambuzar de mel
Afagar a terra
Conhecer os desejos da terra
Cio da terra, propícia estação
E fecundar o chão
(Milton Nascimento e Chico Buarque
de Holanda)

AGRADECIMENTOS

Ter um filho (eu tenho dois), plantar uma árvore (ajudei a plantar várias) e escrever um livro (é ainda um projeto), segundo a sabedoria popular, são coisas que não devemos deixar de fazer durante a nossa vida. Por isso, a finalização desta tese se torna um grande momento, pois nele se reúnem as condições para essa realização.

Ter filhos assegura a reprodução da vida humana no planeta, plantar árvores é a garantia da “oxigenação” do mundo que nos abriga e escrever um livro torna-se a condição para deixar “nossas impressões intelectuais” enquanto sujeitos desse processo. Se tudo isso foi possível, um conjunto de fatores e sobretudo um conjunto de pessoas auxiliaram na criação de condições materiais e humanas para que eu chegasse ao final de mais essa etapa na minha vida pessoal e acadêmica. Por isso agradeço:

A Deus por ser fonte de amor e de esperança que se renova diariamente.

A meus filhos Thiago e Raquel inspiração não só deste, mas de todos os projetos significativos da minha vida. Estende-se esse carinho à Liliane e a pequena Martha.

À Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que ofereceram seus serviços para a consolidação da minha formação. De forma especial, à minha orientadora Dr^a Gleny Terezinha Duro Guimarães, pela dedicação, responsabilidade e competência profissional, condições cruciais para a consecução desta tese. Aos ex-colegas de turma, de forma especial ao José Ricardo Costa companheiro das muitas horas de viagem de Pelotas à POA, à Karen Edelwien e Keli Dal Prá pelo conhecimento construído coletivamente.

Aos meus ex-alunos da UCPEL, que me instigaram a buscar respostas para suas inquietações e dúvidas, bem com aos meus ex-colegas professores. Entre eles faço uma homenagem especial a Ana Luisa Xavier Barros e Maria Manuela A. Valente, cuja parceria, amizade e colaboração foram imprescindíveis para que eu chegasse à finalização desta tese.

À Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas – FSSO, representada por sua coordenação, pela solidariedade para o processo de finalização da tese. De forma especial agradeço a Edlene Pimentel por seu acolhimento afetivo, a Telma Sasso de Lima pela amizade e incentivo para novos desafios, a Adriana Torres, pelo diálogo docente e apoio nos momentos difíceis; ao colega e amigo Elidio Marques pela parceria acadêmica cotidiana; e a amiga Giana Raquel Rosa, pela sua generosidade, por partilhar momentos de saudade e de adaptação a um novo contexto social e institucional e por disponibilizar seu conhecimento técnico para a finalização desta tese. Às queridas famílias Dias, Pavulack e Tuchtenhagen pelo apoio e amizade de longa data. E, finalmente, a todos aqueles que foram de alguma forma partícipes desse processo de formação.

RESUMO

A luta contra a fome e a pobreza no país e no mundo não é recente; ela se inscreve na própria trajetória humana e se reveste de maior ou menor importância de acordo com a conjuntura sociopolítica e econômica de cada sociedade. No século XXI, organismos nacionais e internacionais ratificam o compromisso em reduzir os graves efeitos desta problemática na vida de milhões de pessoas, sem, contudo, atingir os resultados esperados. Sendo a pobreza/fome uma questão que está intimamente imbricada com o fazer profissional do SS, a tese traz para o debate da profissão uma temática que, embora presente no cotidiano do trabalho profissional, não tem sido enfaticamente abordada na sua produção intelectual. A tese possui como objetivo analisar os diferentes contextos sociopolíticos e históricos que atribuíram à segurança alimentar o *status* de política pública no Brasil, situando a produção do conhecimento do Serviço Social acerca dos fenômenos nela implicados. Aborda concepções sobre pobreza, apresenta a construção do conceito de segurança alimentar no Brasil e analisa o envolvimento dos assistentes sociais através da produção teórica com a questão social, que tem na fome uma de suas mais cruéis expressões. Para desvendar a relação estabelecida entre essa produção e a temática da fome/pobreza, realizou-se pesquisa bibliográfica como *corpus* a ser submetido à análise de conteúdo, textos publicados na Revista Serviço Social e Sociedade, principal instrumento de divulgação do que se refere a questões afetas à profissão. Esta análise possibilitou afirmar que: *A insegurança alimentar é um fenômeno social, econômico e culturalmente construído que se perpetua utilizando-se de políticas legitimadas pelo discurso da superação da fome e da miséria, (des) conhecido pelo Serviço Social*

Palavras-chave: Pobreza – Fome – Segurança Alimentar – Estado – Serviço Social

ABSTRACT

The fight against hunger and poverty in Brazil and the world is not new. It is inscribed in the path of humanity and takes on great or small importance in accordance with the conjuncture of economics and social politics of each society. In the 21st Century, national and international bodies commit themselves to reduce the severe effects of this problem in the lives of millions of people, without, however, achieving the desired results. Poverty and hunger are issues closely linked with the professional mission of Social Work, and this dissertation brings to the professional debate a theme that, although a daily part of practice of Social Work, has not been sufficiently addressed in research. This dissertation's objective is to analyze the different social-political and historical contexts that have given food security the status of public policy in Brazil. It situates the production of knowledge in Social Work around the food security phenomena. It discusses concepts of poverty, presents a construction of the concept of food security in Brazil, and analyzes the involvement of social workers through research about this social problem, which has hunger as one of its worse consequences. To unravel the established relationship between this research and the subject of hunger and poverty, the author performs content analysis of research published in the journal *Serviço Social e Sociedade*, the most important academic publication that covers issues affecting the Social Work profession⁹ This analysis allows the affirmation that: *Food insecurity is a socially, economically, and culturally constructed phenomena that is perpetuated through the use of policies legitimized by the discourse of overcoming hunger and poverty, which is (un)known by Social Work.*

KEYWORDS: Poverty – Hunger – Food Security – State – Social Work

LISTA DE SIGLAS

AFDLP - Agricultura Familiar, Desenvolvimento Local e Pluriatividade: a emergência de uma nova ruralidade no Rio Grande do Sul
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAEM - Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel
FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FMI - Fundo Monetário Internacional
FETRAF - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS - Instituto Nacional de Seguro Social
ITEPA - Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria
LOSAN - Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
MEC - Ministério da Educação
MESA - Ministério Extraordinário de Combate à Fome e à Insegurança Alimentar
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
ONU - Organização das Nações Unidas
PCA - Programa Comunidade Ativa
PGDR - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural
PIB - Produto Interno Bruto
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios
POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRODEA - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SA - Segurança Alimentar
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional
SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UCPEL - Universidade Católica de Pelotas
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
UFPeI - Universidade Federal de Pelotas
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	POBREZA E FOME: Trajetória histórica da desumanidade humana	
2.1	REFLEXÕES PRELIMINARES ACERCA DA POBREZA E DA FOME.....	25
2.2	POBREZA SEGUNDO RAHNEMA: SENTIDOS ATRIBUÍDOS	29
2.3	AS QUATRO DIMENSÕES DA POBREZA SEGUNDO RAHNEMA.....	33
2.4	A UTILIDADE DA POBREZA: REFLEXÕES A PARTIR DE MOLLAT	36
2.5	MARX E O PROCESSO DE PAUPERIZAÇÃO	49
2.6	AMARTYA SEN E A ABORDAGEM DA POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADE	52
3	A FOME E SUAS IMPLICAÇÕES: uma incursão nas denúncias de Josué de Castro e os caminhos da implantação da política de segurança alimentar no Brasil	
3.1	A RELEVÂNCIA DA OBRA DE JOSUÉ DE CASTRO: ousadia e determinação	55
3.2	A INVESTIGAÇÃO DE JOSUÉ DE CASTRO: as características regionais do Brasil	57
3.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONJUNTO DA REALIDADE BRASILEIRA NA OBRA DE JOSUÉ DE CASTRO.....	71
3.4	A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL	73
3.5	A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR A PARTIR DA CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	79
3.6	A IMPLANTAÇÃO DOS CONSAD(S): possibilidades de desenvolvimento através dos arranjos regionais.....	81
3.7	REFLEXÕES SOBRE AS (IN)SUSTENTABILIDADES PRODUZIDAS: avanços e descompassos para a consolidação da política nacional de segurança alimentar	85
4	DIÁLOGOS DO SERVIÇO SOCIAL COM A POBREZA, A FOME E O ESTADO: decifrando seus contornos	
4.1	O SERVIÇO SOCIAL E A ANÁLISE DA POBREZA	102
4.2	A FOME NA PERSPECTIVA DO SERVIÇO SOCIAL: diálogos ou monólogos?	125
4.3	O DIÁLOGO DO SERVIÇO SOCIAL COM O ESTADO, COM FOCO NA POBREZA, NA FOME ENO ESTADO	134
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	152
	APÊNDICE	160

1 INTRODUÇÃO

Num mundo em que as sociedades estão cada vez mais vulneráveis aos efeitos nefastos produzidos pela reprodução do capital, cujos interesses estão acima daqueles que asseguram a manutenção da vida humana no planeta, a alimentação figura como uma das condições cruciais para que a vida se perpetue. Diante da premência de tal condição, as questões atinentes ao escopo da Segurança Alimentar e Nutricional figuram como grandes problemáticas na agenda dos organismos públicos, nacionais e internacionais, que passaram a tratar da questão como questão política.

Resulta desse debate a noção adotada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), para a qual: segurança alimentar representa um estado no qual todas as pessoas, durante todo o tempo, possuam acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades dietárias e preferências alimentares com bases culturais de cada sociedade, visando garantir uma vida ativa e saudável.

Os elementos constitutivos do conceito de segurança alimentar e nutricional foram se alargando e ultrapassaram o entendimento da alimentação como simples forma de “reposição energética”. Hoje as atenções se voltam para as dimensões sociais, ambientais e culturais que estão imbricadas na origem dos alimentos. Além disso, a garantia permanente de segurança alimentar e nutricional a todos os cidadãos, pela amplitude e abrangência das questões que envolve, passa a requisitar diversos compromissos, tais como: políticos, sociais e culturais, visando a garantia da oferta e o acesso universal a alimentos de qualidade nutricional e sanitária, observando-se também o controle da base genética do sistema agroalimentar.

Entretanto, no Brasil, o avanço na conceituação e a inclusão das bases da política de segurança alimentar e nutricional na agenda dos governantes não asseguraram o direito à alimentação conforme preconizado em vários tratados internacionais

ratificados pelo governo brasileiro, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e a Cúpula Mundial de Alimentação de 1966. **Sua inclusão no campo dos direitos sociais ainda não está consolidada.** Para isso foi feita a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 047/2003, cujo objetivo é a inclusão do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) no artigo 6º da Constituição Federal. Embora tenha sido aprovada pelo Senado Federal, aguarda a aprovação da Câmara de Deputados para que possa figurar no conjunto de direitos fundamentais garantidos pela Carta Magna.

O descaso por parte dos governantes, fruto da lógica econômica, dificulta a incorporação do Direito a Alimentação Humana Adequada no Brasil, cujo Projeto de Lei tramita aproximadamente seis anos no Congresso Nacional, conforma um dos fatores de **(in)sustentabilidade produzida**, entendendo-se por esse termo todas as formas de oposição/impedimento, seja de ordem política, econômica e/ou ideológica para sua realização.

Enquanto isso, embora os Programas Sociais vinculados ao Fome Zero avancem com suas ações, no meu entendimento, paliativas, compensatórias e assistencialistas, 39,5 milhões de pessoas vivem no Brasil em situação de **insegurança alimentar**, o que significa limitação de acesso quantitativo aos alimentos, com ou sem o convívio com situação de fome. Este dado comprova que o acesso a uma alimentação adequada é ainda um direito humano a ser conquistado. A obtenção deste dado deu-se através da Pesquisa Suplementar da PNAD 2004, que produziu, pela primeira vez, em âmbito nacional, informações sobre a segurança alimentar através da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA (BRASIL/IBGE, 2004). A incorporação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) será mais um dos desafios do Serviço Social na sua permanente luta pela consecução dos direitos sociais.

Para agravar o quadro, as políticas agrícolas continuam voltadas para a produção a exportação de alimentos, grande parte utilizada para a alimentação animal e combustível nos países desenvolvidos; a agricultura familiar, responsável por 65% dos alimentos em nosso país, vê-se ameaçada pelos altos níveis de endividamento,

enfraquecendo-se, dessa forma, as bases da nossa soberania alimentar conforme constatado em recente pesquisa de campo apresentada na dissertação de mestrado: Agricultura Familiar e Segurança Alimentar: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios da Região Sul do RS. Nesse complexo e emaranhado cenário construiu-se a tese que ora se apresenta: *A insegurança alimentar é um fenômeno social, econômico e culturalmente construído que se perpetua utilizando-se de políticas legitimadas pelo discurso da superação da fome e da miséria, (des) conhecido pelo Serviço Social.*

A aproximação com o tema: a defesa da vida

Situações de fome e de miséria são fenômenos que estabelecem o cotidiano profissional dos assistentes sociais. A garantia de acesso ao alimento constitui-se em um dever ético e um direito a ser defendido. Antes de todos os demais direitos, o acesso a uma alimentação segura é vital porque implica assumir diretamente o compromisso de defender a vida.

Assim, inúmeras implicações, tanto do ponto de vista científico quanto na perspectiva da intervenção estatal, fazem desse assunto matéria obrigatória no marco de um processo essencialmente multidimensional de análise e reflexão.

O Serviço Social tem na *questão social* as bases para sua intervenção profissional. Sendo a fome uma das mais graves expressões da *questão social*, torna-se crucial que os assistentes sociais que interferem cotidianamente nas relações sociais, atendendo historicamente às demandas geradas pelo não acesso ao alimento de grupos humanos privados dessa necessidade básica, reafirmem seu compromisso e se envolvam com os debates acerca da fome, que, como outras expressões da questão social, renova-se e passa a fazer parte da própria natureza das relações capitalistas, sob outras roupagens e novas condições sócio-históricas.

Diante das inúmeras carências e vulnerabilidades a que estão sujeitos consideráveis contingentes populacionais, os assistentes sociais, no afã de minorar tal quadro, correm o risco de direcionar suas ações para formular propostas imediatistas.

tas para o enfrentamento da questão social, num momento em que há indícios do aumento entre a articulação assistência focalizada/repressão, com o reforço coercitivo do Estado, em detrimento da construção do consenso necessário ao regime democrático, o que é motivo de inquietação, pois muitas vezes a “compensação social” está diretamente atrelada à transferência de renda, cujos programas com forte ênfase na “igualdade e justiça social” podem funcionar como “dupla armadilha”, ou seja, a tendência de naturalizar a questão social através de programas assistenciais focalizados apenas no combate à pobreza e não na sua superação. Evidencia-se tal processo, por exemplo, através das condicionalidades exigidas para a população quando estas necessitam da inclusão nos programas sociais.

Dessa forma, há de se ficar atento para a análise da questão social que se expressa de formas diferentes, tomando-se o cuidado de não desvinculá-la de sua gênese comum. Para que isso ocorra, devem-se considerar os processos sociais contraditórios dentro de sua dimensão de totalidade. Os programas focalizados para atender as populações diretamente atingidas por situações de fome permanente ou temporária podem, indubitavelmente, colocar em risco e desviar o dimensionamento real de fatores que produzem o problema. Como consequência, talvez mais uma vez se depare com a agudização da fome. Por isso mesmo há necessidade de fomentar-se a luta pelo reconhecimento do direito à alimentação como direito social inscrito na Carta Constitucional, pelo fato de a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) apoiar-se em Programas que não estão ancorados em garantias legais e que tendem a esvanecer-se tão logo se modifiquem os interesses políticos que hoje os regem.

As motivações para a pesquisa: o encontro da ciência com as vivências

O ato de alimentar-se está muito além do fato de ingerir uma quantidade determinada de nutrientes para manutenção da vida biológica. Ele é um ato simbólico dotado de imensas potencialidades para o desenvolvimento social e a afirmação cultural dos homens. Os hábitos alimentares expressam a cultura das populações, suas formas peculiares de organização social, seu modo de pensar, de amar, de viver e até de morrer. Ser privado da alimentação não implica apenas desnutrição orgânica. Implica cerceamento ou limitação do desenvolvimento das potencialidades humanas.

Assim sendo, como pesquisadora, a aproximação com a temática vem atravessando a formação acadêmica, que se remete ao início da década de 1980, quando foi iniciada a graduação no curso de Serviço Social na Universidade Católica de Pelotas, concluída na Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Nesse período a crise econômica que assolava o país fazia-se sentir no campo de estágio de uma pequena comunidade vinculada às Comunidades Eclesiais de Base situada na periferia de Campinas /SP. Nesta, eram atendidas famílias empobrecidas, em sua grande maioria provenientes do processo migratório no sentido Norte-nordeste ao Centro-sul do país. Com estas famílias foi possível conhecer o drama da fome e suas consequências na vida daquele grupo humano.

Naquele período não se poderia imaginar que a dura realidade da fome vivenciada pelo grupo de migrantes nordestinos, para a qual se buscava alternativas na condição de “aprendiz da profissão”, viesse novamente cruzar com as futuras vivências profissionais. Mas o encontro ocorreu: sem planejar de antemão, seguiu-se a trajetória profissional e esta chegou ao Estado de Alagoas, mais especificamente no curso de Serviço Social da Faculdade de Serviço Social (FSSO), na Universidade Federal de Alagoas. Fazer parte do corpo docente desta unidade de ensino desde abril do corrente ano tornou-se um desafio para o enfrentamento dos inúmeros problemas decorrentes da pobreza e da fome. É um Estado cujo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um dos piores do Brasil: 0,677, e o de renda: 0,589, só perde para o Maranhão. O índice de insegurança alimentar nos domicílios nordestinos chega a 46,4 % contra 76,5% no sul do país. Estado onde o mar e céu se confundem pelo seu tom azulado e as belezas naturais são inimagináveis, no entanto, a vida das populações empobrecidas é densa de sofrimento, violência e fome, e as marcas da exclusão desfilam nos espaços obscuros da cidadania negada.

Feito o parêntese, prossegue-se. A fome é uma das expressões mais contundentes da pobreza e se tornou motivo de inquietações na vida estudantil e profissional. Não se compreendia por que a pobreza provocava situações dramáticas de fome, se na condição de filha de agricultores familiares, nascida num estabelecimento rural, de apenas 60 hectares e que abrigava três gerações (meus avós, meus pais e meus irmãos), nossa família também poderia ser considerada pobre em comparação

com os latifundiários locais. Entretanto, tinha-se uma mesa farta, com alimentação variada e produzida, quase na sua totalidade, por meio do cultivo familiar.

Sem a noção exata do alto grau de autonomia alimentar imbricado naquele *modo de vida*, bem como dos princípios de sustentabilidade existentes no interior de um sistema de produção agrícola — modificado substancialmente pela Revolução Verde — no final da década de 1980, o exercício profissional desvelou contradições materializadas no cotidiano da população empobrecida, cujas vidas eram ameaçadas pela fome no espaço urbano.

Desde então, durante mais de vinte anos do cotidiano profissional, foi possível visualizar cenas que nem o tempo e muito menos a recorrência fizeram com que se naturalizassem. O contato com famílias empobrecidas – que não conseguiam obter os requisitos básicos de uma alimentação suficiente e adequada para a reprodução da vida – e que, em consequência, tinham a sua existência em risco, impulsionava a buscar respostas e a discutir sobre as possibilidades do trabalho do Serviço Social de forma mais consistente, mais direta e envolvida. Como pode a profissão intervir no sentido do estabelecimento de políticas sociais mais efetivas? Como trabalhar para a implantação de um autêntico Estado de Direito e, com isso, pela consolidação de uma sociedade mais equitativa?

Depois de alguns anos fora do Rio Grande do Sul, na volta para este estado, a fome continuou a ser a fonte de inquietação, porque era uma volta ao convívio com cenas em que o ser humano se aproximava de latões de lixo para deles retirar seu alimento, em que centenas de famílias iniciavam seu dia sem a certeza do que iriam comer, mesmo residindo em uma cidade conhecida como “Cidade dos Alimentos”, dada a sua capacidade produtiva que, aliada à diversidade lhe confere tal denominação. Essas vivências profissionais foram determinantes para que se buscasse, através da academia, o conhecimento necessário para desencadear o processo que envolve as complexas questões determinantes da fome. Era necessário então obter subsídios sobre o sistema de produção agrícola, visto que a superação da fome é possível por dois mecanismos: a compra ou a produção dos alimentos.

Para compreender tal processo, o mestrado na centenária Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel da Universidade Federal de Pelotas, do Programa de Pós-

Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, recentemente implantado, poderia oferecer aporte teórico e aproximação com a realidade local, o que resultou na dissertação “Agricultura Familiar e Segurança Alimentar: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do Rio Grande do Sul”.

As questões que alimentavam a inquietação e que tomaram forma no percurso da dissertação de Mestrado indicam que, se hoje se tem em nosso país uma política pública de segurança alimentar, muito ainda falta para a extinção de modelos agrícolas excludentes e insustentáveis, que contribuem para agravar ao quadro de insegurança alimentar.

As estruturas da realidade social envolvem complexas formas de organização e apresentam parcelas populacionais que *a priori* teriam suas necessidades alimentares asseguradas se tivessem acesso aos recursos naturais. No caso das famílias rurais, grande número delas não tem acesso à terra e aos recursos naturais para dela extrair seu sustento, seja pela extensão insuficiente destas, seja pelos solos degradados pelo uso intensivo. Por outro lado, verificou-se na pesquisa de campo anteriormente citada que no sul do Rio Grande do Sul, as famílias que têm acesso à terra e à produção enfrentam graves problemas na comercialização dessa produção, fato que as desestimula e as distancia da manutenção de cultivos para o autoconsumo. O resultado de tal problemática implica um número cada vez menor de pessoas voltadas à atividade agrícola e ao consumo de alimentos cada vez mais industrializados e distantes da cultura local. Os crescentes índices de pobreza rural comprovam este cenário.

Embora se saiba que a pobreza e a fome estejam profundamente relacionadas, os instrumentos de combate à pobreza, focados na renda monetária, não contemplam as dimensões socioculturais, nutricionais e ambientais envolvida na produção de alimentos e no ato de alimentar-se. Assim sendo, torna-se crucial enxergar além e vislumbrar a complexidade contida nos fatores relacionados à necessidade humana de alimentação. Nela está imbricado um conjunto de fatores que ultrapassa a dimensão do acesso ao alimento. São fatores de dimensão histórica, política, ideológica e teórica. Foi nessa perspectiva que se construiu esta tese.

O percurso metodológico

Na tentativa de capturar a realidade na qual se inscreve o tema *Segurança alimentar em tempos de (in)sustentabilidades produzidas*, optou-se pela realização de um estudo bibliográfico de cunho qualitativo. O uso de metodologias qualitativas são entendidas como “aquelas capazes de incorporar a questão de significado e da intencionalidade como inerentes aos *atos, às relações, e às estruturas sociais*, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas” (MINAYO, 2007, p. 10).

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida a partir do material constituído por livros e artigos científicos com o propósito de obter informações requeridas para a elucidação das categorias de análise previamente delimitadas. Os livros de referência ou de consulta foram selecionados e utilizados para a constituição do *corpus* teórico, do qual derivam as análises correspondentes aos artigos científicos que compõem conjunto da elaboração dos capítulos da tese. Dada a sua natureza, “as pesquisas sobre ideologias, bem como aquelas que propõem a análise das diversas posições acerca de um problema, também costumam ser desenvolvidas quase que exclusivamente a partir de fontes bibliográficas” (GIL, 1991, p. 48). Nessa perspectiva, mesmo os sujeitos (autores) não estando presentes fisicamente, fizeram-se ouvir a partir de suas posições num dado contexto histórico, onde os conflitos, as contradições e as convergências se manifestaram, estruturando novas perspectivas e/ou reafirmando outras.

A partir da perspectiva teórica, cujo escopo fundamenta-se numa perspectiva histórica, procurou-se cercar o objeto de conhecimento com a compreensão de mediações e correlações possíveis, através da dialética marxista para a explicação das condições que determinam a realidade social investigada. Esse procedimento muito favoreceu a identificação de elementos para análise na forma de sua contradição — por exemplo: fome/alimentação; pobreza/riqueza; latifúndio/sem terra, entre outros.

Na estruturação da tese, estabeleceu-se como objetivo analisar os diferentes contextos sociopolíticos e históricos que atribuíram à segurança alimentar o *status* de política pública no Brasil, situando a produção do conhecimento do Serviço Social acerca dos fenômenos nela implicados.

Para isso, tornou-se necessário compreender os processos de criação, implementação e controle das políticas destinadas à superação da fome e da miséria, os contextos nos quais se forjaram estratégias e planos, bem como suas repercussões políticas. De igual modo, procurou-se estudar as posições assumidas pelo Estado com relação à produção de alimentos, considerando-se a importância da agricultura familiar nesse processo, as potencialidades de ruptura e/ou manutenção, autonomia/dependência dos programas instituídos. Por fim, examinou-se a articulação/produção teórica dos assistentes sociais nesse processo.

O desafio posto foi buscar respostas para o problema da pesquisa: Como a política de segurança alimentar adquire potencialidades ou não capazes de romper com as amarras (re) produtoras da fome e qual é a posição teórica dos assistentes sociais ante a pobreza, a fome e a intervenção do Estado?

A análise de conteúdo como caminho metodológico

O método é importante instrumento para a elaboração e sistematização do conhecimento científico. Ele baliza o caminho investigativo e permite que se chegue aos objetivos desenhados durante o processo de elaboração do conhecimento. “A metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2007, p. 14).

Na pesquisa qualitativa, tanto a análise quanto a interpretação ocorrem ao longo de todo o processo. Para a elaboração deste processo, utilizou-se a **análise de conteúdo** que compõe a obra clássica de BARDIN, definida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos, a descrição do conteúdo das mensagens, indicadores [...] que permitem a inferência de conhecimentos [...] destas mensagens” (BARDIN, 1977, p. 42).

Para a análise de conteúdo, dentro do conjunto de comunicações, Laswell caracteriza a comunicação a partir de seis questões: 1) Quem fala? 2) Para dizer o quê? 3) A quem? 4) De que modo? 5) Com que finalidade? 6) Com que resulta-

dos? (*apud* MORAES, 1999). Esse conjunto de questões foi utilizado para a compreensão do método de análise, que se constitui de cinco etapas.

As etapas do processo

1) Preparação das informações

Esta etapa corresponde ao momento em que, de posse do material, passou-se a identificar as diferentes amostras de informação a serem analisadas, incluindo as obras de autores que abordam assuntos representativos e pertinentes aos objetivos da análise de forma abrangente. Procedeu-se à seguinte organização:

Seleção de obras para a composição dos fundamentos teóricos;

Seleção de documentos resultantes de Relatórios e Conferências, e Regulações, produzidos para processo de consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, dados estatísticos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e PNAD, 2004 (com informações mais **técnicas**);

Seleção de artigos da revista **Serviço Social & Sociedade** produzidas no período 1980-2004, ano limite intencionalmente utilizado por corresponder à criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), considerado um marco na proposição política de combate à fome e à miséria (posições da identidade **profissional**). O total de revistas consultadas foi de 84 exemplares, e destas foram selecionados 22 artigos que tratavam do tema pobreza, fome e políticas sociais relacionadas à questão.

2) Unitarização ou transformação do conteúdo em unidades

Nesta etapa procedeu-se à releitura do material selecionado, buscando-se definir **a unidade de análise**, também denominada “unidade de significado”. Os textos foram codificados, especificando-se a sua origem. Na transformação de dados brutos em unidades de análise buscou-se representar os conjuntos de informações que tinham **um significado em si mesmas**, ou seja, expressões diretas e claras, sem necessidade de justificção. Esse processo constituiu-se em “isolar cada uma das unidades de análise” com o intento de sua classificação. Partiu-se então para a uni-

dade de contexto que serviu de referência para fixar os limites contextuais. Assim, chegou-se a agrupar os textos considerando-se os períodos históricos por décadas no caminho da produção científica.

3) **Categorização**

Este processo constituiu-se no agrupamento de dados, considerando-se a parte em comum existente entre eles: “a categorização é, portanto, operação de classificação dos elementos de uma mensagem, seguindo determinados critérios” (MORAES, 1999, p.19). Esse procedimento exigiu um esforço no sentido de identificar no texto as **semelhanças, numa tentativa de reduzir os dados**, exigindo-se nesse momento a apreensão da síntese das comunicações expressas. Na continuidade do processo, procurou-se construir as categorias observando sua validade e pertinência. “A validade ou pertinência exige que todas as categorias criadas sejam significativas e úteis em termos do trabalho proposto, sua problemática, seus objetivos e sua fundamentação teórica” (MORAES, 1999, p. 20). Dessa forma procurou-se transitar entre as categorias pertinentes ao arcabouço teórico e que dele emergiram. Entretanto, embora se tenha partido de categorias constituídas *a priori* permaneceu-se atento àquelas que emergiram dos dados. Foi constatado a necessidade desta observância de modo especial quando se trabalhou com a categoria **fome**, que nem sempre apareceu de forma direta nos textos. Durante o processo de categorização passou-se por três fases de construção das categorias empíricas. A primeira consistiu em determinar as categorias iniciais (**exploração, políticas públicas, Direitos Sociais, exclusão social, indicadores sociais, Estatuto da Terra, assistência social, Constituição Federal, cidadania, Sem-terra, Organismos Internacionais, economia, agricultura familiar, campesinato, catadores, desemprego**). Estas se expressaram por serem bastante numerosas, homogêneas e precisas. Partiu-se em seguida para o reagrupamento progressivo das categorias mais amplas, denominadas de categorias intermediárias; **subnutrição/desnutrição, apartheid social, exclusão social, reforma agrária, latifúndio**. As categorias finais foram: **pobreza, fome e Estado** com a interlocução estabelecida com o **Serviço Social**.

4) **Descrição**

A descrição refere-se à comunicação dos dados da pesquisa. “Descrever é apresentar as categorias e subcategorias, fundamentando e validando essas descrições a partir de interlocuções empíricas ou ancoragem dos argumentos ou ancoragem dos argumentos em informações retiradas do texto” (MORAES, 2007, p.15). Como resultado obtiveram-se elementos que originaram a produção dos quatro capítulos que compõem a tese.

5) *Interpretação*

Todo o processo de análise já é uma forma de interpretação. Está profundamente ligado ao movimento de procura da compreensão do texto e prevê o exame dos conteúdos manifestos pelos autores, como também os latentes, ou seja, aqueles não foram encontrados em sua expressão clara ou direta. “Os níveis manifesto e latente estão relacionados às ênfases na objetividade ou na subjetividade, entre elas oscila a análise de conteúdo” (MORAES, 2007, p. 26). Esse exercício se fez necessário com muita frequência, considerando-se que ele perpassa todas as etapas da análise.

A estruturação da Tese

Buscando dar expressão às inquietações que originaram esta tese, a primeira tarefa foi a construção de suas bases, buscando situar o leitor no caminho escolhido para a construção do conhecimento e apresentando o problema, os objetivos, as motivações e a opção metodológica que norteou a escrita do texto. Desvela as etapas desse processo e vislumbra o contexto da produção.

No segundo capítulo utilizam-se fundamentos teóricos que permitem adentrar na complexa discussão da pobreza e da fome enquanto processo histórico, econômico e social. Faz-se intencionalmente uma incursão histórica que antecede o período normalmente estudado pelo Serviço Social (a partir do século XV), para evidenciar a recorrência da indignante condição humana da fome. Seguindo a trilha de autores que investigaram a questão partindo de contextos e conjunturas históricas diferenciadas, procurou-se acompanhar esse movimento trazendo para a reflexão elementos que explicam suas causas. Agrega-se a esses elementos aqueles que

transcendem a dimensão econômica da pobreza, procurando-se demonstrar sua natureza multidimensional.

A insegurança alimentar é tema do terceiro capítulo. Nele se concentra a apresentação da obra considerada nesta tese o marco teórico que norteia a construção da Política de Segurança Alimentar: “Geografia da Fome”, de Josué de Castro. A atualidade de suas argumentações permite concluir que as condições sócio-históricas se modificaram sem tocar a questão estrutural da fome. Procura-se trazer à luz os dados estatísticos e o quadro que compõe a atual situação alimentar do povo brasileiro. Indicam-se alguns fatores que conformam as *(in)sustentabilidades* produzidas sob o signo do combate à fome e à miséria, focando de forma especial a crescente tendência de produzir alimentos para a exportação e o enfraquecimento da agricultura familiar em termos de investimentos, embora a agricultura familiar se mantenha como unidade produtiva e como tal contribui para a produção de alguns produtos para a exportação.

O quarto capítulo fundamenta-se na produção científica dos assistentes sociais através da análise de 22 artigos selecionados na Revista Serviço Social e Sociedade, considerando-se esse meio de comunicação um privilegiado espaço de elaboração teórica que vem acompanhando a categoria profissional durante quase três décadas. Os textos denotam a capacidade de traduzir, durante as diferentes décadas, o movimento e os interesses do capital e detectam os processos perversos por ele engendrados no sentido de degradar as condições da vida humana. O posicionamento crítico dos autores denota a homogeneidade no fundamento de seus discursos.

A abordagem crítica e a opção da análise de conteúdo como percurso metodológico na escrita desta tese foram as âncoras que permitiram a travessia deste caminho permeado de contradições e conflitos, num movimento de incessante busca de um conhecimento capaz de gerar novos saberes, fomentar novas discussões, criar e/ou recriar novas possibilidades nos cenários sombrios que se desenham quando se tem a interpelação implacável do modo de produção capitalista.

Na conclusão, retomam-se as principais construções necessárias para comprovar a tese que retoma a questão histórica da pobreza, que adentra o século XXI,

e para a qual se buscam “soluções” aparentes, num limite que apenas garanta o funcionamento social num ritmo compatível para o seu avanço, utilizando-se para isso o “discurso de sua superação” através do “combate à fome e à miséria”. A compreensão dessa estratégia é descortinada nos textos produzidos pela categoria e poderá continuar contribuindo para novos enfrentamentos da questão social. No que tange à dimensão conceitual da pobreza, os assistentes sociais utilizam a abordagem que aponta a privação de algum bem material, considerando o determinante econômico. Evidenciou-se também o profundo conhecimento demonstrado pelo conjunto dos profissionais, seu envolvimento com a questão social e a defesa dos direitos de cidadania construídos em tempos de *(in)sustentabilidade* não só alimentar, mas para a perpetuação da própria vida humana social.

2 POBREZA E FOME: TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA DESUMANIDADE HUMANA

*“Miséria é imoral. Pobreza é imoral.
Talvez seja o maior crime moral que uma sociedade possa cometer.”*

Herbert de Souza

2.1 REFLEXÕES PRELIMINARES ACERCA DA POBREZA E DA FOME

Pobreza e fome são fenômenos recorrentes na história do homem, manifestando-se e expressando-se em diferentes contextos históricos, políticos e econômicos. Muito se tem estudado e produzido acerca de suas causas e consequências (MOLLAT; 1989; SEN, 2002; SACHS, 2005; CASTRO, 2008), não raras vezes, colocando-os numa mesma perspectiva, sem considerar que, embora a fome e a pobreza estejam profundamente imbricados, não necessariamente a pobreza em si produz a fome, ou seja, nem todos os pobres passam fome.

A luta pela preservação da vida sempre esteve presente nas diferentes formas de sociabilidade humana, e sua primordial condição é a alimentação. Pensar na solução/permanência a fome significa pensar na produção, acesso e qualidade dos alimentos. Nesse sentido, apesar de todos os avanços na produção de alimentos, é aviltante saber-se que o número de pessoas atingidas pela fome no mundo aumenta. Segundo o relatório das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), 1.020 bilhão passarão fome no mundo em 2009, o que representa um em cada seis seres humanos. Este aumento é de 11% em relação ao ano de 2008 e sua causa foi atribuída à crise econômica mundial, que diminuiu a renda e aumentou o desemprego.

O ato de alimentar-se representa uma apropriação do mundo em direção à construção da humanidade em nível individual e coletivo. “A fome, a desnutrição e o analfabetismo constituem-se, portanto, em desumanização” (VALENTE, 2002, p.

27). Ter acesso ao alimento, envolver-se com sua preparação e partilha pode tornar-se uma possibilidade de construir representações positivas na vida dos grupos humanos, tais como o sentimento de pertencimento, a identidade cultural, a transmissão de patrimônio alimentar familiar, entre outros. Assim, o ato de alimentar-se não se restringe apenas à simples ingestão de alimentos para saciar a fome e sim num complexo fenômeno por onde circulam elementos significativos para a manutenção da própria identidade dos sujeitos. A ausência de tais condições é frequente nas situações em que a extrema pobreza retira dos sujeitos essas condições.

A pobreza não é um fenômeno natural. Ela foi produzida em diferentes contextos históricos, mas é ao longo da consolidação do modo de produção capitalista que assume suas expressões mais aviltantes. O modo de evolução da humanidade modifica-se quando, “sob a forma de guerra das classes entre si e de guerra dos indivíduos entre si no seio da classe reinante, guerras suscitadas pelos interesses materiais, aparece na sociedade humana a luta pela existência” (MARX, 1975, p.24).

A luta entre as classes sociais criadas pelas relações econômicas das diversas épocas determina o movimento histórico, explicando as diferentes fases da civilização. Do acúmulo do capital, o qual se concentra nas mãos de uma minoria brotam as desigualdades sociais, muitas vezes legitimadas por meio do aparato científico. Deve-se evocar, por isso, a concepção original de Darwin¹ sobre a seleção natural provocada pela concorrência vital, na luta pela vida. Ao preconizar a sobrevivência dos mais “aptos”, o *darwinismo social* — que se fundamenta no princípio de que as sociedades se desenvolvem num mesmo sentido, ou seja, as transformações sociais ocorrem de um estágio inferior para um estágio superior e as sociedades mais aptas, compostas por indivíduos mais evoluídos e fortes, podem progredir na escala da evolução social até atingir o “topo”² — propiciou que a ciência fosse utilizada para justificar a intervenção europeia na África, na América, na Ásia e na Oceania.

¹Darwin defende a evolução das espécies animais. Para ele as diversas espécies de seres vivos se transformam continuamente com a finalidade de se aperfeiçoar e garantir a sobrevivência. Em consequência, os organismos tendem a se adaptar cada vez mais ao ambiente, criando formas mais complexas e avançadas de existência, que possibilitam, pela competição natural, a sobrevivência dos seres mais aptos e evoluídos (COSTA, 1997, p. 49).

² Os principais cientistas sociais positivistas, combinando concepções *organicistas* (corrente que procurava características universais da espécie humana, ignorando suas particularidades), procuravam criar uma identidade entre leis biológicas e leis sociais, hereditariedade e história. Essa combinação

A expansão do capital exigiu o aniquilamento de civilizações³ organizadas sob princípios politeístas, poligâmicos, de economia agrária de subsistência, de formas de poder tradicional que unificavam e fortaleciam as comunidades. Sem esse aniquilamento seria impossível racionalizar a exploração da matéria-prima e da mão de obra para permitir o consumo de produtos industrializados europeus e a aplicação rentável dos capitais excedentes na Europa.

Em nome da ordem do progresso, civilizações foram dizimadas e a “regra darwinista da competição e da sobrevivência do mais forte passa a ser aplicada às leis de mercado, principalmente pela doutrina do liberalismo econômico” (COSTA, p.50, 1997).

Entretanto, sabe-se que o mercado, como outros elementos da cultura humana, obedece a leis de organização social essencialmente criadas pelos homens – e, portanto, históricas –, resultantes do desenvolvimento das relações entre os homens e as sociedades. Nessa perspectiva, as reflexões de Marx são esclarecedoras:

[...] se é verdade que o progresso nasce às vezes da luta pela existência, é porque entre os seres que combatem, opondo as suas qualidades intrínsecas, a vitória pertence incontestavelmente ao que é superior. Nas sociedades humanas, porém, os combatentes pela vida estão em condições de desigualdade estranhas a sua natureza; uns recebem uma instrução de que outros são privados, assim como se aproveitam de capitais de que os outros estão desprovidos. Assim, a luta não designa o melhor, mas apenas o que socialmente está melhor armado (MARX, 1975, p.26).

É inegável, portanto, que a transposição de conceitos físicos e biológicos para a explicação das desigualdades sociais não encontrou sustentação teórica capaz de

(organicista e evolucionista) inspirada na perspectiva de Darwin, difundia que as sociedades tradicionais encontradas na África e na Oceania não eram senão fósseis vivos, exemplares de estágios primitivos, do passado da humanidade (COSTA, 1997).

³ Quando os pioneiros nos Estados Unidos quebravam suas nas árvores do Oeste norte-americano entre os séculos XVIII e XIX, os sons que ouviram foram os ecos dos sons provocados pelos seus ancestrais na Europa, quinhentos anos antes, em circunstâncias semelhantes. Tal como os pioneiros americanos transformaram o deserto numa região de fazendas, os pioneiros europeus esgotaram os pântanos, construíram diques contra a invasão da terra pelo mar, limpavam as florestas e transformaram as terras assim “recuperadas” em campos de cereais florescentes (HUBERMAN, 1986, p.53).

explicar as contradições produzidas no avanço das relações de produção capitalista. A luta dos fortes contra os fracos ultrapassa as dimensões naturais, porque “os animais lutam com suas armas naturais incorporadas no seu organismo, ao passo que o homem luta com armas artificialmente acrescentadas a seu ser; ora, os possuidores destas armas, só por exceção, são os seus criadores” (MARX, 1975, p. 27).

Nos primeiros anos do século XXI, muitas armas criadas historicamente mantêm um sexto da humanidade vivendo na miséria. Segundo Marx, na história o desejo de conquista, o roubo à mão armada, a servidão fizeram parte do reinado da força brutal nas sociedades humanas. “Se o dinheiro. [...] vem ao mundo com uma mancha congênita de sangue numa das faces, o capital vem pingando da cabeça aos pés, de todos os poros, sangue e lama.” (1975, p.185). Para obter seus meios de subsistência, no modo de produção capitalista, o trabalhador passa a colocar seu serviço à disposição deste e, ao fazê-lo, renuncia também a qualquer propriedade sobre seu próprio produto. Essa submissão ocorre porque o poder de dispor das subsistências indispensáveis à vida se encontra do lado contrário.

Do ponto de vista social, a classe operária é, por conseguinte, como qualquer instrumento de trabalho, uma dependência do capital, cujo movimento de produção exige, dentro de certos limites, o consumo individual dos trabalhadores. O consumo individual que os sustenta e reproduz, destrói ao mesmo tempo as subsistências, vendendo-se, e obriga-os a reaparecer constantemente no mercado (MARX, 1975, p.224).

Se de um lado se criaram tecnologias que permitem a obtenção de elementos de subsistência que garantem a preservação e a reprodução da vida humana, de outro, fabricam-se estratégias que a põem em constante risco.

Cabe, então, fazer reflexões acerca da pobreza, que se expressa no mundo contemporâneo pelo vasto abismo que separa “um sexto da humanidade que vive nos países mais ricos do sexto do mundo que mal consegue sobreviver (SACHS, W. 2000, p. 229). Embora o dimensionamento da pobreza seja recorrentemente atribuído aos indicadores monetários há de se ficar atento para o fato de que a pobreza pode ser, também um mito, uma construção e um produto cultural.

Para o entendimento dos diferentes sentidos atribuídos a tão complexa questão no incessante movimento da história e dos seus rebatimentos na vida humana, sobretudo no que se refere à questão da fome, no próximo item se apresenta uma reflexão sobre pobreza. Os lapsos históricos passam a ser utilizados intencionalmente, tentando-se com esta abordagem dar visibilidade aos elementos necessários à positivação das inúmeras *(in)sustentabilidades* da segurança alimentar.

2.2 POBREZA SEGUNDO RAHNEMA: SENTIDOS ATRIBUÍDOS

Segundo Rahnema⁴ (2000), devem existir no mundo tantos pobres e tantas concepções de pobreza quantos são os seres humanos, pois a variedade⁵ de culturas e linguagens é suficientemente diversificada, a ponto de que todos os seres humanos podem ser chamados de “pobres”, de uma ou de outra maneira.

O universo de significados que a palavra assume durante a Idade Média é estudado por Mollat (1989), que, além do vocábulo “*pouper*”, listou as seguintes palavras: para indicar falta de dinheiro e destituição em geral (*egnes, egenus, indigens, inpos, insufficiens, mendicus, miser*); no caso de escassez de comida (*esuriens, famelicus*), vestuário (*nudus, pannosus*); deficiências físicas como cegueira (*caecus*), paralisia (*claudus*), deformidade artrítica (*contractus*), enfermidades em geral (*infirmus*), lepra (*leprosus*), ferimento (*vulneratus*), fraqueza decorrente de pouca saúde ou idade avançada (*aegrotans, debilis, senes, valetudinarius*); transtorno psíquico (*idiotus, imbecillis, simplex*); debilidades das mulheres durante o parto e gravidez (*mulier ante et postum partum*); situações de fragilidade como perda dos pais (*orpha-*

⁴ O Dr. Saeed Rahnema é professor de Ciência Política na Universidade de York. Ele foi diretor da Escola de Administração e Políticas Públicas e Coordenador do Programa de Ciência Política na Faculdade de Atkinson, Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade de York. Antes de ingressar na Universidade de York foi professor adjunto na Escola de Estudos Políticos da Universidade de Queen's. Em sua terra natal, o Irã, ele ensinou e trabalhou como um membro da executiva do Instituto de Gestão Industrial em Teerã.

⁵ Na língua persa, por exemplo, existem mais de 30 palavras para designar os que, por um motivo ou outro, são vistos como pobres. Na maioria das línguas africanas, encontram-se de três a cinco palavras para a pobreza. A Torá (judaica) usa oito para esse fim. Na Idade Média, as palavras latinas que cobrem toda a gama de condições abrangidas pelo conceito eram bem acima de quarenta. Somam-se a isso várias outras palavras extraídas de dialetos, gírias e dicionários (RAHNEMA, 2000).

nus), marido (*vidua*), ou liberdade (*captivus*); e para situações de banimento ou exílio (*bannus, exiliatus*).

Nessa perspectiva, percebe-se que o significado atribuído à pobreza abrange não só os “destituídos” dos bens materiais, mas, designa outras privações, tais como a falta ou escassez de alimentação, de saúde física e mental, de vulnerabilidades temporárias, de perdas por morte de pessoas com vínculos familiares e, por último, a perda de liberdade e o exílio.

Desse modo, a pobreza, muitas vezes concebida como um fenômeno homogêneo explicado apenas a partir do empobrecimento massivo e da monetarização da sociedade depois da expansão da economia mercantil, é objeto de outras abordagens como as elaboradas por Rahnema (2000) e Amartya Sen (2002).

Acompanhando as reflexões de Rahnema (2000), observa-se em seu estudo que, durante muito tempo e em muitas culturas, **pobre** nem sempre significou oposto de **rico**. Fatores como a perda do nível de vida, a impossibilidade de acesso aos instrumentos de trabalho, a perda de *status* profissional, a falta de proteção, a exclusão de uma pessoa de sua comunidade, uma enfermidade ou mesmo uma humilhação pública, poderiam definir a concepção de pobreza. Como exemplo, o autor cita a tribo de Tswana da África do Sul, que identificava seus pobres pela forma como se comportavam diante do aparecimento de gafanhotos. Enquanto a presença de gafanhotos para os ricos significava a extinção do pasto que alimentaria seu gado, os pobres, destituídos do gado, se rejubilavam porque para eles os gafanhotos significavam alimento.

Também na Europa, no século XII, apareceu no cenário social uma nova categoria de pobres, denominada de **pobres voluntários**⁶. Estes religiosos escolheram viver junto a populações destituídas e desabrigadas; buscavam, dessa maneira, a elevação humana em vez da degradação. Com essa atitude, passaram a ser respeitados e admirados todos aqueles que, ao invés de “inclinar-se” para os pobres, “elevam-se” até eles.

⁶ É o caso de São Francisco de Assis que, sendo filho de um próspero comerciante italiano, abandonou o trabalho de comerciante para dedicar-se aos pobres. Outro fato interessante é que muitas doenças recebiam o nome do santo conhecido por curá-las. Ver Mollat (1978, p. 63).

Para Rahnema, “um denominador comum para a maioria das concepções de pobreza continua sendo a idéia de “falta” ou deficiência” (RAHNEMA 2000, p. 230). Mas ele adverte que essa imagem traduz apenas a relatividade básica do conceito, visto que para um utópico **homem completo** nunca faltaria nada. Existe também a necessidade de se ficar atento para o sentido atribuído ao pobre quando este é definido como “destituído de uma série de coisas para a vida”. Deve-se nesse caso perguntar: O que é necessário e para quem? Dentro dessa lógica pode-se pensar nas necessidades de uma família de características semelhantes quanto ao número de seus membros, segundo seu território, seus padrões culturais, sua organização social.

Esses fatores nem sempre são considerados, mas certamente haverá diferenças significativas quando se trata de avaliar as necessidades para sua reprodução social. Como exemplo, Rahnema (2000) cita que para algumas famílias, sobreviver com uma renda média de US\$ 1.000 (família Ladak no Himalaia) por ano significa viver tranquilamente, enquanto para outra (família norte-americana) do mesmo tamanho, a renda de US\$ 10 mil anuais a colocaria no patamar reconhecido como “linha de pobreza.”⁷

O autor também alerta para o fato de que ambiguidades em torno da conceitualização de pobreza se intensificam quando se atravessam as fronteiras autóctones. Embora os alvares da era capitalista tenham criado estratégias que justificavam a dizimação de muitas comunidades autóctones⁸, muitas sobreviveram e continuam estabelecendo suas próprias formas de organização social. Deve-se considerar que no ano da descoberta do Brasil:

⁷ Tornar-se-á a falar sobre linha de pobreza durante o desenvolvimento deste capítulo, entretanto, convém esclarecer que o critério mais aceito, no tempo presente, é o do Banco Mundial, que, em seu *Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990* estabeleceu que a linha de pobreza mundial é a disponibilidade de menos de 1 dólar por dia.

⁸ Entende-se por povos autóctones o conjunto da população que é natural do país ou região em que habita ou descende das raças que sempre ali viveram (HOUAISS, 2001). Antes da chegada dos europeus, os autóctones do Brasil formavam uma população de entre 5 e 6 milhões de habitantes. Depois de massacrados, submetidos à escravidão e às doenças (epidemias), em torno de 1950, a população diminuía para pouco mais de 100.000 indivíduos. Estima-se que cerca de 12 tribos autóctones desapareceram, por mês, só no decorrer do século XX, o que, sem dúvida, é ritmo de genocídio (LECLERC, 2009) disponível em <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/amsudant/brasil-3pol-autoctones.htm>

Em 1500, três grandes grupos indígenas existem nas Américas: os nômades do gelo (esquimós ao norte e Patagões ao sul), os índios plantadores que se localizam ao longo do Rio Mississipi, e passando as Antilhas e pelo Rio Orinoco e pelos afluentes do Amazonas expandem-se pelos rios Paraguai e Paraná até o Rio da Prata como os Guaranis, e por outro lado os índios das Altas Culturas Urbanas: Maio-Astecas na América central, os Incas na América do Sul além das culturas intermediárias no norte da América do Sul (ZANOTELLI, et al., 2000, p.117).

Torna-se crucial estender as reflexões acerca da pobreza, olhando-se para culturas indígenas. Como exemplo, tomaremos aqui os Guarani, pertencentes ao grupo de índios plantadores que os europeus encontraram na América. Para eles, o que é de um é de todos; sempre de qualquer coisa que se coma, todos os circunstâncias participam dela. Dentro de suas malocas⁹ que abrigam um grande número de pessoas, a cooperação é comum com outras malocas, em especial com alimentos que são presenteados aos seus vizinhos. Esse costume torna-se uma virtude, e o sofrimento causado a alguém, pelo fato de estar sujeito a alguma privação, para eles é considerado uma vergonha. “Eles não conheciam a propriedade de terras ou de bens de raiz; nenhum possuía um campo com propriedade pessoal [...] nenhum comia ou bebia sem repartir com os demais” (ZANOTELLI, et al. 2000, p.124).

No caso dessa comunidade indígena¹⁰, em sua formação primitiva quem seria pobre? Esse tipo de pergunta nos faz pensar sobre quem seriam de fato os pobres.

⁹ A construção de malocas é um costume compartilhado entre as diferentes sociedades indígenas. Tradicionalmente, a maloca é dividida em diversos compartimentos laterais, cada qual habitado por uma família nuclear. A regra geral é que o chefe do grupo local more no compartimento mais próximo à parede dos fundos da casa, do lado esquerdo de quem entra, e seus irmãos mais novos, à medida que vão casando, ocupem os compartimentos contíguos, a partir dos fundos para a frente da casa. Os homens solteiros, já iniciados, devem deixar o compartimento de seus pais e atar suas redes do meio da casa para a frente. Por último, os agregados que aí estejam morando em caráter provisório ou excepcional e os visitantes devem permanecer na parte da frente da casa. Fonte: <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/etnias-do-rio-negro?acesso> em: 4/10/2009. Deve-se destacar, que diferentemente das comunidades indígenas nas quais a maloca corresponde ao local em que habitam suas famílias, a palavra maloca pode também designar uma habitação (casa) precária em comunidades empobrecidas. Durante 20 anos de exercício profissional na função de assistente social na Região Sul do Rio Grande do Sul, constatou-se que muitas vezes a expressão “maloqueiro” era utilizada pelos usuários de forma pejorativa, indicando pessoas com passagens pela criminalidade ou *inadequação social*.

¹⁰ No tempo em que os europeus chegaram à América do Sul, no século XVI, os guarani deviam ser mais de um milhão de pessoas. Ocupavam um território de dezenas de milhões de hectares, desde o litoral de São Paulo, quase toda a região Sul, até parte da Argentina e uma larga parcela do Paraguai — onde, até hoje, o guarani é língua oficial, falada por muito mais gente do que o espanhol, principalmente entre os camponeses do país. Hoje, os cerca de 30 mil guarani e kaiowá

Também leva à reflexão de como se têm construído os parâmetros para dimensionar e avaliar a pobreza. E ainda: Quais são os interesses que circulam nessa categorização?

2.3 AS QUATRO DIMENSÕES DA POBREZA SEGUNDO RAHNEMA

Seguindo o rumo das reflexões encaminhadas, as quatro dimensões da pobreza, elaboradas por Rahnema, relacionam-se aos seguintes aspectos:

1) As materialidades: as construções de pobreza fundamentam-se na falta, deficiência ou privações e podem ser de natureza não material e existencial e/ou material. Na primeira dimensão, enquadra-se a incapacidade de alcançar um objetivo, falta de sorte ou confiança, não ser respeitado e amado pelos outros, ser negligenciado e abandonado etc. Na segunda dimensão, que envolve fatores materiais, inclui-se: a discriminação, a desigualdade, a opressão política, a dominação, a “ausência de direito”¹¹, a inacessibilidade a um número de itens fundamentais para a sobrevivência econômica ou biológica, definidos pela cultura em que se vive; nesse rol estão também outras formas de privação, destituição, fome, desabrigo, enfermidade, exclusão das possibilidades educacionais. No que tange aos itens fundamentais necessários para a sobrevivência, torna-se necessário lembrar que Adam Smith *apud* Rahnema (2000, p. 247) considerava necessidades não apenas os bens e serviços necessários ao sustento, mas também “qualquer coisa cuja falta aos costumes sociais do país julgam que torna indignas as pessoas honradas, mesmo as de categoria mais baixa”.

do Mato Grosso do Sul ocupam cerca de 40 mil hectares. Dá pouco mais de um hectare por pessoa, ou cinco hectares para uma família nuclear. Os especialistas estimam que seriam necessários pelo menos 40 hectares por família para garantir o modo de produção tradicional, com uma agricultura de coivara com rotação dos terrenos. Fonte: <http://www.ambientebrasil.com.br>

¹¹ Para Rahnema a expressão “relações de direito” foi criada por Amartya Sen, em 1967.

Nesse sentido, por exemplo, Amartya Sen¹² colocaria a liberdade como uma necessidade fundamental, pois quando ele fala das razões que se tem para desejar mais renda ou riqueza, afirma: “Isso não acontece porque elas sejam desejáveis por si mesmas, mas porque são meios admiráveis para termos mais liberdade para levar o tipo de vida que temos razão para valorizar” (SEN, 2002, p.28). Ou seja, para as pessoas que vivem em sociedades onde a liberdade tem significado de honra, perdê-la significaria empobrecer. Embora a descrição acima se vincule a espaços e sociedades autóctones, existe um núcleo irredutível de absoluta privação na idéia que se tem de pobreza e esse fato “transforma qualquer relatório sobre inanição, subnutrição e visível sofrimento num diagnóstico da pobreza, sem que precisemos confirmar primeiro a sua imagem” (RAHNEMA, 2000, p. 231).

2) A consciência do sujeito da própria condição: as materialidades sobre as quais se baseiam as diferentes construções sobre pobreza não devem ser confundidas com o conceito em si, porque somente quando uma delas ou sua combinação é sentida pelo sujeito como uma expressão da pobreza é que elas adquirem o exato significado associado a essa palavra: “essa percepção é algo bem subjetivo e sociocultural [...] é parte integrante mesmo da visão maior desse sujeito, do mundo e do lugar que ele ocupa nele” (RAHNEMA, 2000, p. 232). Entretanto, excluindo-se os mendigos voluntários¹³, observa-se que na maioria das vezes os destituídos materialmente veem suas dificuldades de maneira negativa, mesmo quando atribuem sua condição a razões metafísicas ou ontológicas. Diante do fato, procuram superar os determinantes de sua privação, às vezes com o uso da violência¹⁴ e aliando-se a grupos que possuam crenças ou ideologias que lhes transmitam sentimentos de poder.

¹² Amartya Sen é considerado um dos mais expressivos autores do desenvolvimento. Voltará a ser referido posteriormente.

¹³ Entende-se por mendigos voluntários todas as pessoas que optaram por viver em situação de penúria (mendigos da Europa Medieval, sufis iranianos, gandhianos, e demais pessoas que acreditam que estar livre de posses seja a oportunidade de alcançar formas mais elevadas de riqueza).

¹⁴ Como exemplo no Brasil, ver: ZALUAR et.al. VIOLÊNCIA: pobreza ou fraqueza institucional. Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 10 (supl. 1): 213-217, 1994

3) Como o pobre é visto pelos outros: dificilmente há convergência entre a forma dos pobres se perceberem e a forma como os outros os percebem. Se nos casos da pobreza voluntária esta é vista como uma virtude, já em outros casos a pobreza pode gerar sentimentos que oscilam entre o embaraço, o desprezo e até a violência. Quando se trata de pauperismo, entendido aqui como condição em que as pessoas são incapazes de assegurar suas condições mínimas, necessitando por isso de ajuda externa, este era visto como anormal, exigindo-se para sua solução, medidas que o abrandassem. Essa mesma situação, em sociedades autóctones e pré-industrializadas, estava ligada diretamente a uma visão fatalista, ou seja, um fato irremediável e inevitável da vida. Considerando-se as formas diferenciadas de ver os pobres chega-se a dois tipos de reação. A primeira delas aglutina formas de intervenção com base em razões sociais, culturais ou éticas, tais como caridade, assistência, instrução, confinamento, repressão. A segunda reação fundamenta-se em filosofias de não intervenção, sendo justificadas ou pela crença que nada deve ser feito pelos pobres, pois estes merecem essa condição, ou porque nada pode ser feito, visto que todas as formas de intervenção produzem resultados negativos, ou mudanças pouco expressivas em suas vidas.

4) Espaço-tempo sociocultural (*spimes-socio-cultural space-times*) no que se refere às várias concepções de pobreza: as dimensões utilizadas no desenho da pobreza são interativas e afetadas pelo espaço-tempo. Justifica-se tal afirmativa considerando-se que em diferentes comunidades e diferentes tempos, as mesmas materialidades são percebidas diferentemente, tanto pelos que são chamados de pobres, como pela sociedade em geral. Como exemplo, Rahnema cita a localidade de Ladakh¹⁵, em que Helena Norberg-Hodge desenvolveu um Projeto Alternativo de Ecologia e Cultura. Esta, ao visitar uma das aldeias pela primeira vez, em 1975, perguntou a um nativo onde se localizavam as casas mais pobres, e a resposta que obteve é que não existiam casas pobres no local. Alguns anos mais tarde, ela percebeu que a palavra pobreza incorporara-se ao idioma da aldeia.

¹⁵ . **Ladakh** constitui uma região situada no sudeste da Ásia Central, dividida entre a Índia, o Paquistão e a República Popular da China.

Sobre espaço-tempo a contribuição de Harvey é crucial. Ele alerta para as ideias do senso comum e aparentemente *naturais* acerca de seus significados quando, na verdade, eles podem ocultar territórios de ambiguidade, de contradição e de luta. “Os conflitos surgem não apenas de apreciações subjetivas admitidamente diversas, mas porque diferentes qualidades materiais objetivas do tempo e do espaço são consideradas relevantes para a vida social em diferentes situações” (HARVEY, 2005, p. 190).

Considerando-se que no espaço-tempo abriga-se a origem, a formatação da imagem e “classificação” do pobre, segue-se o caminho aberto por Michel Mollat, tentando-se encontrar nas suas trilhas detalhamentos que iluminem a compreensão de um fenômeno que inquieta o mundo.

2.4 A UTILIDADE DA POBREZA: REFLEXÕES A PARTIR DE MOLLAT

Neste item o intuito de trazer os fatos históricos correspondentes à evolução no trato com a pobreza e a fome, e que antecedem o século XIV visa contribuir para a compreensão destas categorias que ocupam significativos espaços pelos quais circula a prática e a elaboração do conhecimento da profissão, considerando-se que estudos como os de: Kisnerman (1983, p. 11-25); Faleiros (1977, p. 180-196 e 1986 p. 13-19); Sposati et al. (1998, p 39-43); Schons (1999, p. 63-93); Martinelli (2000, p. 180-196); centram-se em períodos históricos posteriores ao período que se apresenta com base na obra de Mollat.

Para Mollat¹⁶ (1989), a pobreza foi conhecida tanto no Ocidente como no Oriente, durante séculos. A herança desse penoso estado social é herdada da Antiguidade tardia (300-600 d.C.). Por volta do ano 400, a existência de 50 mil indigentes

¹⁶ Embora se tenha citado anteriormente situações assumidas pela pobreza dos séculos XII e XIII, retorna-se aos elementos históricos necessários para compreender-se o emaranhado conjunto de fatores que consolidam aquilo que será chamado de “institucionalização da pobreza”. Como fundamento teórico toma-se a obra de Michel Mollat (1989) denominada “Os pobres na Idade Média” na qual o autor apresenta um panorama histórico que se estende da Alta Idade Média ao Renascimento, ou seja, do século V à primeira metade do século XVI. Nela se desenha a formação da imagem do pobre ou da noção de pobre na consciência medieval europeia, mostrando como da ideia da pobreza como aflição individual, se passou à pobreza parasitária, delituosa e ameaçadora e, nessa condição, objeto de vigilância e até mesmo de repressão.

em Constantinopla foi considerada um escândalo que provocou reações opostas: a **repressão e a piedade**. Com o objetivo de purgar Constantinopla dos mendigos que a obstruíam, estes eram classificados em inválidos e válidos, sendo os últimos devolvidos a seus amos quando escravos ou entregues a seus denunciadores como colonos perpétuos, caso fossem livres. No Ocidente, nesse mesmo período há uma diluição da miséria nas regiões rurais, onde a precariedade de condições (falta de sementes, intempéries, catástrofes, pilhagens) conduz ao nomadismo e à penúria.

O controle de pobres estabelecido em 382 (d.C.)¹⁷ era realizado por um inquiridor, cujo objetivo era rechaçar os indigentes recém-chegados à capital e obrigar os que eram originários dela a realizar trabalhos de utilidade pública nas áreas de construção e alimentação para, assim, assumir sua parte de provação terrestre e abandonar a ociosidade, que os levaria à delinquência. Dessa forma:

[...] entre os critérios da pobreza, a subalimentação e a desnutrição difíceis de avaliar em rações e com precisão, foram determinadas pela grave insuficiência em vitaminas A, B e D, resultantes da falta do pão, do excesso de feculentos e da falta de gorduras. Disso resultavam doenças de carência, uma receptividade – maior nos meios mais pobres – às parasitoses, a poli-neurites, à hidropisia, à cegueira, à lepra [...] à peste (MOLLAT, 1989, p. 17).

A desgraça dos pobres tanto no Ocidente quanto no Oriente foi intensificada pela peste¹⁸ e suas recorrências. Não tinha a permanência da guerra, mas persistiu até o século VII nos países litorâneos do Mediterrâneo Ocidental, e seus efeitos morais e sociais tornam-se difíceis de avaliar. Entretanto, “todo o flagelo, toda a aflição, são considerados ao menos uma provação redentora, se não como um castigo, e sempre sob a ótica do pecado” (MOLLAT, 1989, p. 27). Nessas circunstâncias, a vida não chegava, em média, a 35 anos, considerando-se as inscrições funerárias.

¹⁷ Em Constantinopla os indigentes ficavam à mercê da condenação imperial que em nome da salubridade pública condenava-os à expulsão ou à morte. Zótico, compadecendo-se dos leprosos, aplicou uma grande quantidade de dinheiro para o resgate e o tratamento deles, mas foi denunciado e condenado, sendo seu corpo despedaçado e arrastado por mulas. O imperador arrependendo-se de seu ato, transformou os alojamentos provisórios construídos por Zótico em asilo permanente, denominando essa obra de São Zótico, conhecido, também, como “protetor dos pobres” durante o Império Romano (Mollat, 1989).

¹⁸ Segundo Mollat (1989, p.27) a primeira investida da peste ocorreu em 542-544 d.C., tendo a epidemia atingido os países do Mediterrâneo ocidental.

Desde o século IV, tanto no Ocidente quanto no Oriente, os padres das Igrejas utilizaram recursos variados, das línguas grega e latina, para exprimir a noção de pobreza e a realidade social que a acompanha. Através deles, inspirados pela cultura profana, como de origem cristã, as noções pagãs de **humanidade** foram selecionadas e adaptadas ao princípio da caridade.

A concepção cristã da caridade, abrangendo a da pobreza, foi proclamada e praticada por bispos e monges e permitiu que a humildade espiritual fosse percebida como um impulso para Deus, permitindo aliviar a humilhação material e social dos pobres. Os ensinamentos fundamentados na crença de que a apropriação pessoal dos laicos é justificável exclusivamente por sua referência a Deus, único proprietário, propaga a ideia da utilização dos outros. Dessa forma, quando a subsistência própria e a dos familiares estão garantidas, o possuidor tem o dever de dar o supérfluo aos *debiles* e aos *infimi*¹⁹.

Os *debiles* e os *infimi* devem ser organizados, catalogados, controlados. No século XXI, na *sociedade dos direitos* eles são cadastrados: as benemerências têm outra denominação. E o “pai dos pobres”? Seria o Estado? Voltar-se-á a esse questionamento posteriormente.

A necessidade de organizar a caridade requer que se conheçam os pobres. Por volta do ano 500, os sínodos e concílios preocuparam-se com os pobres. O bispo passa a ser considerado o “pai dos pobres” (*grifo do autor*) e sua casa torna-se sinônimo da casa dos pobres. Este deveria, além de promover os ensinamentos da caridade para com os pobres aos laicos, estimular os clérigos para o seu exercício, exercê-la pessoalmente através da misericórdia em relação aos desgraçados (termo utilizado para denominar os pobres em 500 d.C.No domínio prático, efetivamente, a assistência aos pobres foi, sob a forma da matrícula, ao menos nos primeiros tem-

¹⁹ Termo utilizado para denominar os pobres. Tal ensinamento foi atribuído a Juliano Pomère, mestre do primeiro milênio medieval e abade de um mosteiro norte - africano do século VI. Através das homilias, da vida dos santos, dos relatos dos milagres, dos exemplos e das instituições de caridade apontadas como modelo para os ricos e abertas para o uso dos pobres “lentamente, muito lentamente, formou-se a idéia da existência da miséria e do dever de minorá-la”. A prática da esmola como dever é bastante comum, nada tendo de excepcionalidade. Enquanto a Igreja propaga a caridade como condição da salvação, o Islã faz da esmola um de seus cinco pilares, destinando aos desvalidos uma parte de seus bens de mão-morta (sem herdeiros). (MOLLAT, 1989, p. 23).

pos, uma instituição comunitária nas cidades e nos campos (MOLLAT, 1989, p. 40).

Pensa-se que ao ganhar “uma casa” funda-se a base daquilo que no século XIX delineou a prática social e que perpassa o século XXI. Para Kisnermann²⁰ (1983, p. 3): “ O homem tem-se interessado por seus semelhantes em maior ou menor parte desde que existe. Mas foi, sem dúvida, a partir do Cristianismo, quando a **caridade** com seu sentido de amor ao próximo ganhou significação”. A secular caridade daquele momento histórico continua justificando a assistência aos “pobres e desgraçados”, hoje denominados de populações empobrecidas ou vulnerabilizadas.

A palavra matrícula substitui a palavra *brevis*²¹ e refere-se à lista nominativa de pobres mantidos a expensas da Igreja. Essa lista existiu em Roma (Ravena) e França (Gália)²², e ao fim do século VII havia matrículas em todas as aglomerações importantes. “O número dos *matricullari*²³ [...] era limitado e fixo, e não correspondia ao efetivo global, evidentemente variável, dos indigentes” (MOLLAT, 1989, p.41). Aos poucos as matrículas foram se ligando aos mosteiros rurais, cujas hospedarias abertas a todos, mas principalmente para os peregrinos, assumiram o trabalho de distribuição anteriormente realizado por esses mosteiros. Muitas abadias rurais tornaram-se propriedade de laicos ou então sinecuras reservadas que não beneficiavam pobres, deficientes físicos ou velhos, mas homens aptos ao trabalho. Os fabriqueiros transformaram-se em servidores asilos monásticos. No século IX, buscava-se um equilíbrio difícil de ser encontrado, considerando-se a contradição que se estabelecera entre o ideal das Beatitudes e a miséria. Nesse século retomam-se os fundamentos da ordem moral da pobreza, entendida da seguinte forma: “Desde que o rico faça bom uso de seus bens e não se dedique a espoliar o próximo nem as i-

²⁰ Natálio Kisnermann (1983, p. 6) sugere que o primeiro tipo de organização para tratar da situação dos indigentes com medidas gerais, é chamado sistema de Hamburgo, estabelecido em 1765.

²¹ Diaconias do Egito, que dedicavam aos pobres um décimo das colheitas trazidas pelos proprietários da vizinhança. Em (420-430 d.C), essa instituição funcionava na África e em Roma. A diaconia desempenhava o papel de posto de abastecimento (MOLLAT,1989).

²² No ano 520 (d.C.) essa região correspondia além da França, a partes da Bélgica, da Alemanha e do norte da Itália (Mollat, 1989).

²³ *Matricularii* dá origem a palavra *marguilliers*, que significa fabriqueiro, laico responsável pela guarda e manutenção de uma igreja. Entre os fabriqueiros encontravam-se viúvas, homens deficientes físicos ou doentes, pobres válidos sem recursos ou vítimas da guerra, da fome ou da peste. Eram escolhidos pelos clérigos e gozavam de alguns benefícios, tais como o direito de pedir esmolas sob os pórticos das igrejas. Recebiam alimentos e vestuário da casa dos pobres, contígua à casa do bispo.

grejas, está em dia com a moral” (MOLLAT, 1989,. 44). Delineava-se o mito do bom rei, juiz equitativo, protetor dos pobres, de cuja justiça fazia parte a defesa da viúva, do órfão, do estrangeiro e alimentar os pobres com suas esmolas.

Um programa de atendimento aos pobres necessitava de elementos que produzissem um equilíbrio moral que fosse ao mesmo tempo um equilíbrio social. O arcebispo Hincmar de Reims, no período 869-870, utiliza os ensinamentos de Salviانو²⁴ sobre a esmola. Nele se encontram a doutrina clássica do valor redentor da esmola e a condenação muito enfática da avareza, afirmando que os pobres têm direito a um quarto dos dízimos, sendo estes proprietários do patrimônio eclesiástico. Assim:

A pobreza não é apenas uma insuficiência de ganhos, mas também toda a fraqueza, toda a dependência, toda a privação que as injustiças e rapinas engendram e exploram. Cabe à caridade remediar essas injustiças. Para o pobre três soluções são possíveis: a servidão, último recurso para evitar a miséria, a associação com outros homens livres para sobreviver e a dependência de um poderoso, sem alienar a própria liberdade (MOLLAT, 1989, p.45).

Os pobres, porém, sempre tiveram sua utilidade. As esmolas que lhes são destinadas pelos senhores poderosos têm a capacidade de reparar as injustiças e ainda de assegurar a “salvação eterna” de seus doadores. Estabelece-se uma relação utilitária através da caridade. Observa-se que já nesse período da história a beneficência objetivada através da esmola e da caridade destina-se a preservar a estabilidade da ordem social, da qual depende a paz. Os bens e os rendimentos da Igreja e as obras de misericórdia dos fiéis são destinados a corrigir as desigualdades sociais, não a suprimi-las. Os pobres são necessários para justificar a redenção dos pecados dos ricos.

Contemporaneamente, embora se apregoe veementemente que há necessidade de distribuição da renda de forma mais equitativa, o uso da esmola, assim como o pobre possui sua utilidade.

²⁴ Foi um teólogo nascido em Tréveris por volta de 390, falecido em Marselha no ano de 486. Salviانو intenta atalhar a objeção suscitada pela miséria da época, de que Deus não se importa com as coisas terrenas e de que só este fato poderia explicar a aflição da população romana (isto é, católica).

A crítica da esmola é pertinente na medida em que se denuncia as condições sociais que permitem sua existência e que evidenciem seu lado indigno. Mas devemos cuidar para que essa crítica não resvale para crítica ao ato de ajudar o próximo. Há um significado importante da esmola e o resgate de sua essência, dando a ela o devido lugar que ocupa na construção de valores de fraternidade e solidariedade. É outra maneira de combater a falta de indignidade que reside no ato de dar ou receber esmolas (ANANIAS²⁵, 2007, p. 1).

Entretanto, nem sempre a pobreza monástica, foi indicativa de que se vivia no dia a dia como o indigente. As relações com os pobres eram organizadas através das regras, como a Regra do Mestre e a *Regula Mixta* de São Bento, e que se estendem nos anos 500-836, aproximadamente. A cortesia beneditina volta-se para todos que a solicitassem e a *porta*²⁶ de um mosteiro representava uma fronteira entre um mundo de penúria e um país de abundância, a passagem de uma sociedade de violência para um asilo de paz.

Os mosteiros eram o local onde todo tipo de pessoas atormentadas por suas carências buscava ajuda. “A institucionalização das esmolarias monásticas foi um sintoma das transformações da condição dos pobres, em curso desde o final do século X” (MOLLAT, 1989, p. 51). Numa sociedade de penúria, as esmolarias eclesíásticas permitiram que o pobre, sempre desprezado, ainda pouco conhecido, se tornasse cada vez menos desconhecido²⁷.

2.4.1 Calamidades

As calamidades²⁸ fizeram brotar períodos de miséria para os quais os celeiros, antes de abundância, não foram suficientes para impedir uma fome universal e

²⁵ Trecho do artigo do Ministro do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS em 9.5.2007.

²⁶ A porta foi até o século IX o serviço que centralizava a acolhida e a benemerência, e o responsável por esse serviço era um monge idoso e sábio, designado pelo abade.

²⁷ A visibilidade dos pobres ocorre devido a uma série de fatores tais como: catástrofes naturais (secas), a divisão entre homens armados (estes eram protegidos de seus senhores) e não combatentes, a reforma gregoriana, entre outras).

²⁸ A França foi atingida em 1161- 62 por uma grande fome que fez com que muitas mães abandonassem seus bebês às portas dos mosteiros por não terem o que lhes dar para comer; essa situação es-

uma mortalidade geral que não poupou homens e animais. “Por ser menos rápida no século XIII do que no século XI, a freqüência das calamidades nem por isso foi menos penosa. Cada geração conheceu alguma calamidade grave pelo menos uma vez” (MOLLAT, 1989, p.61).

Sem determinar-se o número preciso de pobres até o século XIV,

as notações numéricas assumem um significado desde o momento em que são aproximadas umas das outras e comparadas a outros testemunhos [...] é na comparação do movimento dos salários com o dos preços, do pão em particular, durante um longo período, que poderemos, num dia próximo, definir a pobreza e a indigência no fim da Idade Média (MOLLAT 1989, p.171).

A presença incômoda do pobre e indigente, e a escalada do pauperismo exigem novas medidas e seus sentidos também se modificam nos séculos posteriores. A repressão, muitas vezes utilizada para conter as revoltas dos pobres ao longo da história, é sinal de que estes foram utilizados como massa de manobra a serviço de causas demagógicas. Apenas se modificaram os meios!

As calamidades atingiam não só os pobres, pois a falta de terra cultivável, as destruições das guerras e elevada natalidade relativa atingiu também a nobreza. Homens de linhagem nobre perderam seus bens e muitos deles passaram a roubar carneiros dos monges que possuíam bens que pertenceram aos seus ancestrais. Também os camponeses foram atingidos, ficando sem solo para o plantio. O endividamento levava-os ao empréstimo para o consumo, geralmente em curto prazo. A justiça e os credores eram rigorosos e não admitiam atrasos e, como consequência, ocorria o abandono da terra, dos bens e da família. A perda desses elementos era o limite entre a pobreza e a indigência.

O século XII se encerra com as novas formas de miséria que a expansão econômica fazia nascer, e tanto no campo como nas cidades a pobreza está associada à absoluta necessidade de trabalho cotidiano. Quando este inexistia, a caridade deve dar conta da engrenagem da indigência.

tendeu-se aos Países Baixos e Alemanha até o ano de 1166; a península Ibérica foi presa da fome em 1160 e a França inteira foi atingida, o que exigiu um grande esforço às esmolarias monásticas. “Na iconografia, a enfermidade e a pobreza uniram-se para compor as características do mendigo, do doente, do prisioneiro e do peregrino” (MOLLAT, 1989, p. 64).

2.4.2 As obras de misericórdia e a teologia do pobre

Diante das permanentes investidas de miséria, criaram-se diferentes formas de mitigação do sofrimento por ela causado. A grande fome de 1032 contribuiu para transformar a sina dos desafortunados em humilhação e por isso é necessário elevar-se ao plano espiritual para reconhecer-lhe um valor. A identificação do rústico com o pobre forma uma imagem: “[...] sem esgotar a diversidade dos aspectos da miséria, não deixa de exprimir o desprezo com que o pobre era visto. A pobreza constituía a antítese de todos os valores” (MOLLAT, 1989, p. 71).

Descrevia-se o pobre como alguém repugnante e malcheiroso, sem beleza física e sem riquezas, sua imagem aproximava-se mais do leproso e do ladrão. A maioria dos autores do século XII admite que “se a condição de vida (*status*) pode mudar, a natureza (*natura*) social do homem é imutável” (MOLLAT, 1898, p. 72). Tal concepção da estabilidade social explica a perenidade do estado de pobreza, não só dos pobres, mas também dos ricos. Os argumentos escriturais afirmam que Deus quis que, entre os homens, alguns fossem servos e outros senhores. Desse modo:

Por um lado, aconselha-se ao desvalido que assuma sua desdita com paciência, pois foi isso que lhe coube com a permissão de Deus. Por outro lado, embora a caridade seja reconhecida como uma virtude e a beneficência como um dever, o exercício de ambas permanecia impregnado de soberba, de um verdadeiro desprezo humilhante. A comiseração não se confunde com a compaixão (MOLLAT, 1989, p. 72).

A pobreza também se encontra com o eremita. Nos surtos da miséria, desde a fome de 1095 até 1114, as multidões seguiam Pedro, o Eremita. Os pobres atraídos pela pregação repleta de profecias constituíram a multidão das Cruzadas²⁹, em que depositaram suas esperanças nem sempre realizadas. A partilha de um deter-

²⁹ As Cruzadas foram movimentos “militares” que se estenderam desde os fins do século XI até meados do século XIII. A Cruzada das Crianças, em 1212, foi uma das mais cruéis pelo número de mortes e o desespero dos sobreviventes (Mollat, 1989).

minado gênero de vida como a itinerância e a precariedade dos meios de subsistência os aproximava e os tornava semelhantes em relação ao corpo social da época.

Observa-se que no momento em que a fome e a miséria chegam ao seu limite, rompe-se a teia social e parte-se para a busca de soluções próprias. Criam-se mecanismos e utilizam-se recursos através dos quais “pouco se tem a perder”. Instauram-se as revoltas, “cruzadas de desesperança” onde, não existindo a justiça dos homens, as populações são envolvidas em busca da justiça divina. Na Bahia na revolta de Canudos (1897)³⁰, Pedro - o Eremita e Antonio Conselheiro, separados por seis séculos nos períodos da história, procuram a seu modo solução para a problemática.

As constantes revoltas dos pobres exigiram que se tomassem novas medidas e, ao findar o século XII, *entre* 1194 e 1197, a *Lex Rhodia*³¹ foi invocada para absolver o roubo cometido pelo faminto numa sociedade assolada pela fome. Assim, no início do século XIII, a inocência do ladrão faminto era comumente aceita. O bispo de Paris, Guilherme de Auxerre (1231), fez da esmola o primeiro capítulo de um tratado de justiça, e ali se firmou, sem rodeios, que o pobre, em caso de necessidade, poderia apropriar-se pessoalmente do pão necessário, sem pecar (MOLLAT, 1989). Lentamente o direito dos pobres à esmola acresce ao domínio da caridade, como também o da justiça.

O século XIII traz um novo olhar sobre os pobres. O surgimento dos Mendicantes, ordem religiosa representada por São Francisco e São Domingos, deu uma nova credibilidade ao apostolado, pois numa sociedade, em que o dinheiro tendia a aumentar o poderio daqueles que o possuíam e a desconsiderar ainda mais aqueles que dele estavam privados, o desejo de compartilhar o sofrimento destes, fez com que se proclamasse o valor humano do pobre e sua sacralização através do modelo

³⁰ A situação do Nordeste brasileiro, no final do século XIX, era muito precária. Fome, seca, miséria, violência e abandono político afetavam os nordestinos, principalmente a população mais carente. Toda essa situação, em conjunto com o fanatismo religioso, desencadeou um grave problema social. Em novembro de 1896, no sertão da Bahia, foi iniciado este conflito civil, que durou por quase um ano, até 5 de outubro de 1897. Devido à força adquirida pelos rebeldes, o governo da Bahia pediu o apoio da República para conter este movimento, formado por fanáticos, jagunços e sertanejos sem emprego.

³¹ Essa lei regulava o transporte marítimo da época (Mollat, 1989).

de Cristo. Sua ação é ir ao encontro da pobreza vivida e dos pobres reais: em vez de inclinar-se aos pobres, esses santos elevavam-se a eles.

O resultado dessa teologia resulta na retomada da reciprocidade, das solidariedades comunais e confraternais que se expressam nos movimentos comunitários “associando de modo insólito, laicos e clérigos, ricos e pobres, num mesmo elã ao qual o espírito ‘mendicante’ vinha imprimir sua marca” (MOLLAT, 1989, p. 121).

A pobreza passa a fazer parte da preocupação dos religiosos Mendicantes e alguns achavam que parte dos recursos e determinadas reservas eram importantes para o exercício da beneficência. São Tomás não é favorável à superabundância de rendimentos e percebe a injustiça que o excesso desses provoca: a opulência de um implica a indigência de outro, e o desperdício dos supérfluos não favorece ninguém. Para ele, as necessidades podem comprometer o equilíbrio do ser humano em sua unidade física e mental. As ideias concebidas neste contexto histórico fornecem as bases daquilo que delinearía os fundamentos do Serviço Social em sua gênese. A Doutrina Social da Igreja, no ideário franco-belga de ação social e no pensamento de São Tomás de Aquino (séc. XII): o tomismo e o neotomismo são retomados em fins do século XIX pelo pensamento tomista por Maritain na França e por Mercier na Bélgica (YASBECK e SILVA, 2008).

No que tange à esmola, ela passa a ser vista não como o meio ideal para reparar o pecado, especialmente quando oriunda de bens ilegítimos. A justiça passa a precedê-la e aos poucos essa passa a ser limitada para os doentes, crianças, velhos, desempregados involuntários e em circunstâncias excepcionais. Na concepção dos seculares, a misericórdia não deveria ser o pretexto para doar sem discernimento, ou seja, deveria examinar-se cada caso para controlar os direitos do interessado à esmola e aconselhá-lo a trabalhar. Esse fato evidencia que os princípios que iriam nortear a “moderna seleção dos pobres” concebem-se de fato no século XIII e mantêm-se dentro da mesma perspectiva. Apenas mudam os cenários.

2.4.3 A pobreza laboriosa vista como “nova pobreza”

A expansão da pobreza favoreceu o desenvolvimento de serviços especializados relativos à administração da esmola. Durante os séculos XIII e XIV, além das esmolarias eclesiásticas, a esmolaria principesca organizou-se em todas as cortes porque a liberalidade e a justiça competiam ao príncipe: a assistência ao próximo mais pobre era uma forma de exercer o poder.

Intentando minimizar os efeitos da fome durante o “decênio de desgraças”³² na Itália, os confrades da Florença procuram separar da miséria absoluta dos mendigos profissionais e anônimos a indigência permanente daqueles que iam vivendo com meios muito limitados. Surgem, dessa forma, os “pobres laboriosos”, cujo trabalho e esforço eram insuficientes para garantir a subsistência. Essa categoria de pobres até conhecia e praticava determinados ofícios e possuía alguns bens, entretanto, a fragilidade de seus recursos e a relação de dependência de um empregador, colocavam-nos à mercê da conjuntura, fazendo-os transpor os limites da indigência (MOLLAT, 1989).

Esses fatos reproduzem-se e se acirram na sociedade capitalista, considerando que todos os expropriados dos meios de produção devem trabalhar e a sobrevivência física está mediada pela sobrevivência social. Por isso, o medo do desemprego quase sempre está associado ao medo de “virar mendigo”. O termo “virar mendigo” torna-se inerente ao trabalhador em situação prolongada de desemprego, que tenha dilapidado seu fundo de consumo – casa, roupa, alimentos —, não contando com a ajuda para sua reposição (NEVES, 1995).

2.4.4 O acirramento da pobreza: a busca por uma tipologia e as origens de uma “política para os pobres”

A Peste Negra³³ foi considerada uma das mais graves ocorrências na vida dos pobres ao findar-se o século XIV. Atacando inicialmente os bairros pobres, “a-

³² Durante dez anos no sul da França, na Espanha e em Portugal vários acontecimentos aumentavam a tragédia da população como: guerra civil, fome epidemias. Os homens consumiam animais mortos e as pessoas eram enterradas aos grupos, em qualquer lugar nos campos.

³³ A doença caracterizava-se pelo aparecimento de manchas negras, seguidas de abscessos na virilha ou na axial, acompanhadas por febre alta, até 42°, delírio, hemorragias e a septicemia, que normalmente acabava com a vida do infectado em três dias.

quele que estava mal nutrido com alimentos poucos substanciais era atingido ao menor sopro da doença” (op.cit, p. 190). A população camponesa também foi atingida em decorrência da má alimentação a que estava submetida, além dos preceitos profiláticos da época, que estavam distantes da população pobre.

Com o fim da devastadora Peste Negra, a pandemia fez surgir na Europa o período do “homem raro”, considerando que se resolvera um problema demográfico, e a lei da oferta e da procura interferiu no mercado, ocorrendo uma disputa pelos trabalhadores braçais. Assim, a pobreza laboriosa se tornou menos miserável, assumindo características reivindicatórias. “Manifestações de rebelião incubada contra os senhores, assumiram por volta de 1410 a forma de recusas de obediência, de incêndios de colheitas e casa [...] os camponeses realizavam assembléias e designavam síndicos para a defesa de seus interesses” (MOLLAT, 1989, p. 215).

Estes acontecimentos fizeram eclodir o que Mollat denominou de “rebelião dos pobres”, cujas motivações ainda muito elementares se caracterizavam muito mais por laços de solidariedade e que provocavam ações de arrebatamento na consciência de classe. Isso acarretava ações coletivas frágeis, muitas vezes utilizadas como justificativa para a violência e a demagogia. Assim, os pobres eram atores ou figurantes frequentemente manipulados, às vezes beneficiários, mas quase sempre, vítimas.

O aumento do número de pobres entre 1350 e 1500 tanto urbanos como rurais foi indicado pelo recenseamento,³⁴ e de uma região e de uma cidade para outra as proporções se modificavam. Além dos pobres das ocupações agrícolas, havia os artesãos, os carvoeiros, os oleiros, os sapateiros, os vinhateiros, os pescadores, os salineiros, ente outros. A pobreza também atingiu a aristocracia³⁵ que passava a pedir empréstimos para se manter em sua classe. Em Veneza considerava-se o empo-

³⁴ Mollat (1989, p. 229) apresenta uma tabela indicando o aumento do número de pobres no período de 1381 a 1406, distinguindo o número de fogos miseráveis e fogos mendicantes, que correspondia aos indigentes ou pessoas incapazes de sobreviver sem ajuda alheia, dos fogos de pobreza laboriosa, que indicava a precariedade de vida (trabalhadores pobres). Os fogos indicavam o número de lares existentes. Os fogos miseráveis e os fogos mendicantes eram considerados “insolventes”, ou seja, incapazes de pagar impostos.

³⁵ Em muitos casos, em situações extremas de endividamento a solução encontrada por parte dos “devedores” era o suicídio.

brecimento nobiliárquico um enfraquecimento do Estado, pois a vocação da aristocracia era sustentar este último. A pobreza de alguns clérigos também se manifestava através dos baixos salários (prebendas), constituindo o que Mollat denomina de “plebe clerical famélica”.

Os pobres do campo procuram na cidade a oportunidade de trabalho, mas esta torna-se a “encruzilhada das misérias”. A miséria do século XIV afeta 80% dos trabalhadores braçais, cujos salários descem abaixo do “patamar calórico” vital (1.000 calorias em vez de 2500).” Era uma pobreza discreta para não dizer secreta, feita de má nutrição crônica, de dificuldades de alojamento [...] privada até mesmo da assistência aos mendigos e vagabundos”, mas a opinião corrente tinha dificuldades em entender que um homem que tivesse um trabalho pudesse ser indigente (MOLLAT, p. 239). Como bem se vê, a fome se instala na sociedade humana atingindo até mesmo o trabalhador, desde os primórdios da organização laboral.

Na segunda metade do século XIV o temor e as perturbações provocadas pelo aumento da pobreza exigiram que a “política dos pobres” executada pelas obras de benemerência deixasse de lado a pobreza laboriosa, dedicando-se apenas à pobreza andrajosa e marginal. A Igreja, sozinha, já não podia fazer frente a todas as “misérias” e tratou de jogar a assistência para os poderes civis. Aos poucos as autoridades urbanas e os poderes do Estado em crescimento foram assumindo suas “responsabilidades”, embora as obras de caridade e de benemerência permanecessem sob o controle dos bispos. **Confrarias e Mesas**³⁶ fundadas e administradas por laicos desenvolveram o auxílio aos pobres de todas as categorias. Sua ajuda destinava-se aos necessitados de uma única localidade e se constituía de rações substanciais (mesmo que não passassem de um complemento) e até mesmo de empréstimos³⁷ de pequeno porte. Em Bruxelas por exemplo, as rações constituíam-se de: 1148 calorias — em pão. Em Louvain, por volta de 1480, para cada prebendado destinava-se: 384 pães de centeio de 205 gramas por dia (correspondendo a 78

³⁶ O vocábulo MESA, utilizado no século XIV para “resolver” o problema da fome, daquele momento histórico, se repete no Brasil, sete séculos depois, quando o presidente Lula cria o Ministério Extraordinário de Combate à Fome e Insegurança Alimentar – MESA, com o mesmo “intuito”.

³⁷ Com a influência do pensamento humanista (Francesco Petrarca, 1304-1374), considerou-se o empréstimo moralmente preferível à esmola, por ser mais adequado à dignidade do homem, visto que estimula o seu “reerguimento”. Assim surgem os Montepios na Itália por volta de 1500, estendendo-se a seguir para a Espanha e Países Baixos.

quilos por ano), entre 20 e 30 arenques, 26 litros de cerveja, 2,3 litros de óleo de nabo silvestre, 100 feixes de lenha, cerca de 138 litros de carvão de madeira, um par de sapatos e dois metros de tecido de linho, além de carne de porco.

A busca pela “eficácia” no combate à pobreza é histórica e a ideia de que a caridade “é uma coisa que é preciso merecer”³⁸ orientou grande parte das “atitudes sociais. A necessidade de “enquadrar os mendigos e vagabundos” através de medidas repressoras complementava a regulamentação dos salários.

À solução repressiva foi acrescentada uma atitude de constrangimento que pretendia ser corretiva, submetendo os mendigos e vagabundos a regulamentos, forçando “os desocupados” a trabalhar, obrigando os desabrigados a viver em asilos. Foi assim que a Idade Média criou elementos da futura “política dos pobres” (MOLLAT, 1898, p. 281).

Os séculos XIV e XV se caracterizaram pela profunda crise, de um lado decorrente da intensa difusão das transações monetárias em seu interior, e de outro lado, a desintegração da estrutura feudal em decorrência do desenvolvimento de suas próprias contradições internas. “Com o desenvolvimento do capitalismo mercantil, sobretudo a partir da primeira metade do século XV, as relações de produção no campo são invadidas pela variável comercial” (MARTINELLI, 2000, p. 31). Os centros de poder se deslocaram dos feudos para os burgos. O processo de acumulação primitiva do capital fez surgir, ao final de seu ciclo, a força de trabalho assalariada e livre, e com ela o processo de pauperização, estudado por Marx.

2.5 MARX E O PROCESSO DE PAUPERIZAÇÃO

A construção do sentido de pobreza não pode ser compreendida sem a crucial contribuição de Marx. A base objetiva de seu humanismo e de sua teoria da evolução social e econômica é a análise do homem como um animal social. Nessa

³⁸ Os textos analisados no capítulo 4 retomam a questão do “merecimento” de ajuda.

perspectiva, os homens realizam trabalho, ou seja, criam e reproduzem sua existência na prática diária: no ato de respirar, de buscar alimento, abrigo, amor, entre outras coisas. Sendo um **animal social**, o homem desenvolve a cooperação como uma **divisão social do trabalho** que, ao possibilitar a geração de um excedente, permite a **troca**.

Por meio da produção de mercadorias e da troca estabelecem-se as bases da acumulação do capital.

Na medida em que o homem vai se afastando de sua relação primitiva com a natureza, separa-se também dos seus meios de produção: o camponês do solo que cultiva, o artífice da ferramenta que maneja, o artista do seu instrumento [...] a propriedade privada baseada no trabalho pessoal [...] liga o trabalhador solitário e autônomo às condições exteriores do trabalho, é suplantada pela propriedade privada capitalista, fundada sobre a expropriação do trabalho alheio, sobre o salariedade (MARX, 1975, p. 285).

Marx concebe o pauperismo como consequência fatal do sistema capitalista. Para o capital, o trabalhador não constitui uma condição de produção, mas apenas o trabalho o é. “O pauperismo é o albergue dos inválidos do exército do trabalho. A sua produção está compreendida na do excesso relativo de população, a sua necessidade na necessidade deste; forma com ele uma condição de existência da riqueza capitalista” (MARX, 1975, p. 285).

A ordem econômica feudal instituiu uma nova ordem econômica capitalista, e a dissolução de uma libertou os elementos da outra. O trabalhador vivencia um processo no qual, num primeiro momento, na condição de produtor imediato, deve dispor da sua pessoa, e para tal necessitava romper os vínculos com a terra e seu senhor; também não podia se tornar livre vendedor do seu trabalho na condição de mercadoria, considerando-se o regime das corporações e suas próprias leis. Assim, o movimento histórico que transforma os produtores em assalariados configura-se como libertação da escravidão e do regime corporativo. Entretanto, esses libertos tornam-se vendedores de si próprios para assegurar sua sobrevivência, porque foram despojados de todos os seus meios de produção e de todas as garantias de existência oferecidas pela antiga ordem das coisas.

O salariato, substituindo as outras formas de trabalhos forçados, aliviou vantajosamente o capitalista do sustento dos produtores. Quer o obrigassem ou não a trabalhar, o escravo estava sempre certo de sua alimentação quotidiana: o assalariado só compra a sua no caso do capitalista necessitar do seu trabalho (MARX, 1975, p.12).

Marx, ao analisar os métodos que auxiliam a produção da mais-valia, afirma que todos eles favorecem a acumulação e independentemente da taxa de salários, baixa ou elevada, ela produzirá sempre a piora da condição de vida do trabalhador: “[...] a acumulação da riqueza de um lado, é igual à acumulação de pobreza, de sofrimento, de ignorância, de embrutecimento, de degradação física e moral, de escravidão, do outro lado, do lado da classe que produz o próprio capital (MARX, 1975, p. 286).

A produção da mais-valia ocorre à medida que o modo de produção capitalista se afirma e dispensa os processos de acumulação primária, conduzindo à adoção de processos específicos de exploração e de valorização. O dinheiro se torna capital, o capital, fonte de mais-valia, que origina um novo capital.

O capital evolui, além disso, para uma relação coercitiva que obriga a classe trabalhadora a executar mais trabalho do que exigia o estreito círculo de suas necessidades vitais. E como produtor de laboriosidade alheia, extrator de mais-trabalho, o capital supera em energia, exorbitância e eficácia todos os sistemas de produção anteriores, baseados no trabalho forçado direto (MARX, 1996).

No mundo contemporâneo, os estudos de Marx são retomados por Iamamoto, que assevera: “O capital, em seu movimento de valorização, produz a invisibilidade do trabalho e a banalização do ser humano, condizente com a indiferença ante a esfera das necessidades sociais e dos valores de uso” (IAMAMOTO, 2008, p. 53).

Outro expoente da tradição teórico-política marxista é Netto, que ao explicar o crescente processo de pauperização deflagrado com a instituição do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial, lembra que “para os mais lúcidos observadores da época, independente da sua posição ideo-política, tornou-se claro que se tratava de um fenômeno novo, sem precedentes na história anterior conhecida (2001, p. 42).

O processo de pauperização³⁹ está em marcha e marca a vida das pessoas com brutalidade, a mesma brutalidade encontrada nos escritos de Marx, visível no desempregado, subempregado, migrante, retirante, pedinte, morador de rua e faminto. Manifesta-se no cotidiano e continua exigindo medidas que são tomadas somente quando aumentam as ameaças às instituições que a provocam e/ou a intensificam. Além de seus determinantes econômicos, buscam-se outras explicações para sua existência. Contemporaneamente, uma delas é apresentada por Amartya Sen⁹

2.6 AMARTYA SEN E A ABORDAGEM DA POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADE

A pobreza extrema se concentra hoje de forma mais acentuada em duas regiões específicas do mundo: o sul da Ásia e a África Subsaariana. Nessas regiões encontram-se os níveis mais baixos de renda *per capita*, mas na concepção de Sen (2002) esse dado não é suficiente para dimensionar a natureza e o teor de suas privações, bem como de sua pobreza comparativa. Para o autor, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades em vez do critério tradicional que está ancorado na renda, embora não se negue que a baixa renda é uma das principais causas da pobreza. Ele argumenta que existem outras influências particularmente importantes, tais como a ação pública destinada a reduzir a pobreza e a desigualdade de forma mais pontual: elaboração prática de políticas.

Nessa perspectiva, devem-se considerar também fatores relacionados à idade, aos papéis sociais e sexuais, ao local em que se vive (intempéries, violências, condições epidemiológicas). Determinadas vezes pode haver certo “acoplamento” (grifo do autor) de desvantagens entre privação de renda e adversidade na conversão de renda em funcionamentos⁴⁰. Por exemplo, pode-se considerar que desvantagens como a idade e a incapacidade ou doença são fatores que reduzem o potencial da pessoa para auferir a renda. Além disso, as pessoas acometidas de incapacida-

³⁹ Ver PIMENTEL, Edlene. **Uma nova questão social?** Raízes materiais humano-sociais do pauperismo ontem e hoje. Maceió/AL: Edufal, 2007, 184 p.

⁴⁰ No caso citado pelo autor, entende-se por funcionamentos os elementos necessários para o êxito de tratamentos e/ou atendimentos, como assistência, próteses...

des ou gravemente doentes normalmente necessitam de mais renda para obter os mesmos funcionamentos. Nesse caso, ter-se uma noção exata daquilo que Sen (2002) denomina de “pobreza real” torna-se extremamente importante em programas de ação pública de assistência para grupos com dificuldades de “conversão” adicionadas à baixa renda (grifos do autor).

Ao estudar situações específicas de pobreza da Índia e da África Subsaariana, o autor comparou os níveis de mortalidade infantil e alfabetização de adultos e utilizou três características para o enfoque da privação das capacidades básicas: a morte prematura, a subnutrição e o analfabetismo. Através desses elementos ele constatou que, embora não forneçam um quadro mais abrangente da pobreza em função das capacidades nessas regiões, elas “evidenciam algumas deficiências marcantes e algumas questões cruciais para as políticas que requerem atenção imediata” (SEN, 2002, p.127).

Apesar da contribuição relevante de Sen no que tange à importância do desenvolvimento como liberdade, sua perspectiva teórica tem recebido críticas devido a sua profunda vinculação aos pressupostos smithianos, embora defenda, contrariamente a Adam Smith, a participação do Estado na solução dos problemas decorrentes da pobreza.

Atualmente as formas de desumanização provocadas pela extrema pobreza perpassam vários espaços e se expressam nas consequências de um sistema de economia onde o mercado determina o modelo de desenvolvimento, onde é impossível a participação de todos os seres humanos. Aparece a pobreza antropológica, ou seja, criam-se mecanismos que geram a degradação do ser humano como pessoa. E embora já haja um consenso, que nem sempre a pobreza pode ser vinculada à fome, esta é sem dúvida um dos maiores impedimentos para garantir a manutenção de sua “humanidade”, que se deforma numa sociedade na qual, “como um bicho”, o homem precisa retirar seu alimento de latões espalhados pelos caminhos incertos e sem futuro da fome, enquanto o discurso legitimado para o seu extermínio promete soluções pouco visíveis no horizonte sombrio da desigualdade social que ainda assombra as sociedades do século XXI.

No próximo capítulo abordam-se as diferentes formas de denúncia que se instituíram tendo como marco a obra de Josué de Castro, que contém as bases de um movimento de luta para a superação da miséria e da fome fundamentadas no respeito e na dignidade humana e cujo fundamento político inspira muitos daqueles que historicamente estão comprometidos com a questão, que hoje se transforma em fato político.

3 A FOME E SUAS IMPLICAÇÕES: UMA INCURSÃO NAS DENÚNCIAS DE JOSUÉ DE CASTRO E OS CAMINHOS DA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

*poesia em tempo de fome
fome em tempo de poesia*

*poesia em lugar do homem
pronome em lugar do nome*

*homem em lugar de poesia
nome em lugar de pronome
poesia de dar o nome*

nomear é dar o nome

*nomeio o nome
nomeio o homem
nomeio a fome⁴¹*

(Haroldo de Campos (1929 – 2003))

3.1 A RELEVÂNCIA DA OBRA DE JOSUÉ DE CASTRO: ousadia e determinação

Josué de Castro, autor de **Geografia da Fome**, cuja profundidade e atualidade orientam os estudos neste capítulo, é conhecido como “sociólogo da fome”. O conteúdo interdisciplinar que brota de diferentes áreas do conhecimento, tais como

⁴¹ A escassez de alimentos e as fomes coletivas acompanham a história da humanidade. Desde os relatos bíblicos, a Peste Negra, a crise da Irlanda (década de 1840), a fome de Bengala (1943), da China (1958-1961), de Bangladesh(1974), do Sudão e Etiópia (1979-1984), acarretam persistentes sofrimentos, deixando sequelas nas populações atingidas. Marx previra que a falta de alimentos acompanharia a humanidade durante séculos e que uma das causas da revolta dos trabalhadores seria a escassez de alimentos. Entretanto, com o uso de novas tecnologias a capacidade de produção aumentou significativamente, de forma que há previsão que mesmo com aumento da população a Terra poderia alimentar a todos. “A FAO há mais de quinze anos⁴¹, elaborou um informe no qual assinalava que o mundo, no estado atual das forças de produção agrícola, poderia alimentar sem problema mais de doze bilhões de seres humanos” (ZIEGLER, 2002, p. 23). Embora haja mudanças nessa previsão devido ao aumento de consumo de alimentos de nações como a China, entre outros fatores, ainda assim a fome não pode ser justificada pela falta de capacidade de produção. No Brasil, a distribuição de renda absolutamente iníqua continua sendo uma das maiores perversidades que separam o homem do direito à perpetuação da vida assegurada por uma alimentação adequada.

fisiologia, nutrição, medicina, biologia, geografia, história, antropologia, ciência política, economia, relações internacionais e literatura, enche de vida suas páginas que rompem o silêncio sobre as barbáries cometidas em relação à alimentação do povo brasileiro, tornando-se referência internacional e sustentáculo da política de segurança alimentar no Brasil. Os avanços na construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional tiveram suas bases nas denúncias em que ele situa a fome como flagelo fabricado por homens contra outros homens. Ao criar e dirigir o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), ligado ao Ministério do Trabalho na década de 1940, incentivou a criação dos restaurantes populares destinados à classe trabalhadora. Sua participação na ONU e na FAO e a produção de inúmeras obras⁴² são a evidência do seu envolvimento com a temática que até então era obscura. Neste capítulo acompanha-se o caminho percorrido pelo autor que através de uma abordagem lúcida e contundente, expressa em cada linha escrita o seu compromisso com a construção do conhecimento que dará especificidade necessária para se tratar da fome, suas causas e conseqüências, num país de dimensões continentais cujo clima, vegetação, riqueza de solo e diversidade climática e cultural do povo, deveriam resultar no país da mesa farta, da abundância alimentar para todos os cidadãos, mas que, tal como na década de 1940, ainda é um país em que durante o ciclo do caranguejo⁴³ os habitantes dos manguezais, ao mesmo tempo que sobrevivem da coleta do caranguejo, se tornam parecidos com ele, já que seu *habitat* é a lama. Desse modo, juntam-se ao contingente de populações famintas que fazem da coleta de restos de latões de lixo sua única forma de alimentação.

⁴² Dentre elas: Alimentação e raça (1936); Documentário do Nordeste (1937); A alimentação brasileira à luz da Geografia Humana (1937); Geografia da Fome (1946); Geopolítica da Fome (1951); O livro negro da fome (1960); Sete palmos de terra e um caixão (1965); Homens e caranguejos (1967); A explosão demográfica e a fome no mundo (1968).

⁴³“Seres humanos que se faziam assim irmãos de leite dos caranguejos. Que aprendiam a engatinhar e andar como caranguejos da lama e que depois de terem bebido na infância este leite de lama, de se terem enlambuzado com o caldo grosso da lama dos mangues e de se terem impregnado do seu cheiro de terra podre e de maresia, nunca mais se podiam libertar desta crosta de lama que os tornava tão parecidos com os caranguejos, seus irmãos, com as duras carapaças também enlambuzadas de lama.” Trecho do livro: Homens e Caranguejos: romance escrito por Josué de Castro em 1966, mas com descrições da realidade observada por ele mesmo.

3.2 A INVESTIGAÇÃO DE JOSUÉ DE CASTRO: AS CARACTERÍSTICAS REGIONAIS DO BRASIL

O discurso que circulava sobre a fome na década de 1940, quando Josué de Castro investigou⁴⁴ sobre o tema, é que sua principal causa repousava sobre a falta de alimentos, especialmente nos países que haviam perdido a Segunda Guerra Mundial. No Brasil, admitia-se que a fome era um problema do meio ambiente, da raça, da indolência da população.

Como profundo conhecedor do Nordeste brasileiro, Castro mostrou que essa explicação dada pela corrente naturalista estava equivocada, pois havia carências alimentares tanto no Nordeste seco como na Zona da Mata chuvosa. Constatou que o baixo consumo de comida em muitos casos estava vinculado à pobreza generalizada da população, que não possuía sequer recursos para transportar sua alimentação. A ausência de vias e meios de transporte para isso, somada à falta de dinheiro para adquirir suas provisões, originava a **fome epidêmica**. As **áreas de fome epidêmica** constituíam-se pelas áreas geográficas em que pelo menos metade da população apresentava nítidas manifestações nutricionais transitórias.

No Nordeste úmido, a fome era ainda mais grave, porque era permanente.⁴⁵ Mesmo com chuvas regulares e terras de boa qualidade, as populações pobres eram anêmicas [...] a subalimentação era tida como algo natural e suas causas nem

⁴⁴ O método de investigação que norteou a elaboração da *Geografia da Fome* foi baseado nos princípios estabelecidos pelos geógrafos alemães Carl Ritter (1779-1859) e Alexander von Humboldt (1769-1859), pelo geógrafo francês Paul Vidal de La Blache (1845-1918), entre outros. Para seu autor, o objetivo básico da *Geografia da Fome* consiste em "localizar com precisão, delimitar e correlacionar os fenômenos naturais e culturais que ocorrem à superfície da terra"¹⁰ (CASTRO, 2008 p. 34-5).

⁴⁵ Nesse período já se estabelecera o uso monopolista da terra pelo plantio da cana-de-açúcar, o que gerava uma pobreza permanente, considerando que o uso da terra volta-se primordialmente para tal cultivo.

sequer eram estudadas. Essa situação foi denominada por Castro de **fome endêmica**⁴⁶ (CASTRO, 2008).

Iniciou-se, assim, o processo de desmistificação da fome enquanto fenômeno natural, passando a encontrar-se sua explicação nos sistemas econômicos e sociais. Ao referir-se à América Latina, o autor afirma que cerca de 120 milhões de latino-americanos são vítimas de algum tipo de carência alimentar que os torna vulneráveis a doenças intercorrentes, mesmo vivendo num continente de abundância. Hoje, há 180 milhões de pobres e 73 milhões de extremamente pobres na América Latina e Caribe, numa população de 560 milhões (PAMELA, 2009).

Na explicação da fome e suas causas, Castro identifica as diferenciações regionais, considerando a ampla extensão territorial, com seus múltiplos quadros paisagísticos e grupos humanos de distintas procedências étnicas e diferentes hábitos culturais. Assim:

O país abrange pelo menos cinco regiões alimentares, cada uma dela dispondo de recursos típicos, com uma dieta habitual apoiada em determinados produtos regionais e com seus efetivos humanos refletindo, em muitas de suas características, tanto somáticas como psíquicas, tanto biológicas como culturais, a influência marcante dos seus tipos de dieta. Cinco áreas bem caracterizadas e assim distribuídas: 1) Área da Amazônia; 2) Área da Mata do Nordeste; 3) Área do Sertão do Nordeste; 4) Área do Centro-Oeste; 5) Área do Extremo Sul (CASTRO, 2008, p. 35).

Dessas regiões são consideradas áreas de fome aquelas em que a maioria dos indivíduos apresenta deficiências alimentares. Considera-se que não é o grau de especificidade carencial que assinala e marca a área, mas a extensão numérica com que o fenômeno incide na população. A partir dessa caracterização tem-se com clareza três áreas de fome: a área Amazônica, a da Mata e a do Sertão Nordestino. Nas outras duas áreas, a fome não atinge coletividades, existindo a subnutrição em alguns grupos populacionais.

Sabe-se que o alimento constitui uma categoria histórica, pois os hábitos e as práticas alimentares adquirem sua dinâmica no movimento da sociedade. A perma-

⁴⁶ Por *área de fome endêmica* entende-se determinada área geográfica em que pelo menos metade da população apresenta nítidas manifestações de carências nutricionais permanentes (VASCONCELOS, 2008).

nência ou a modificação de hábitos alimentares muitas vezes está relacionada a imposições e/ou restrições intencionalmente construídas. Isso nos leva a pensar que nenhuma ingestão de alimento é neutra. Ele representa muito mais do que os nutrientes nele contidos e necessários para a manutenção biológica do homem. As características regionais apresentadas a seguir permitem-nos reflexões acerca desse processo.

a) A área Amazônica:

Na época da pesquisa de Castro viviam nela seis milhões de pessoas numa extensão territorial de 5 milhões de quilômetros quadrados. Ao imaginar essa imensa área florestal, desenha-se na mente um espaço geográfico pouco habitado, “uma região com uma população de tipo homeopático, formada por gotas de gente salpicadas a esmo na imensidade da floresta [...] sem forças suficientes para dominar o meio, para utilizar as possibilidades da terra” (CASTRO, 2008, p. 42).

O regime de cultivo apontado pelo autor foi considerado como um regime de “economia destrutiva” por constituir-se da simples coleta de produtos nativos, da caça e da pesca. Para vencer o desapontamento comercial da região, Portugal incentivava desde a ocupação do vale amazônico à colheita da droga. Essa enganosa sedução da riqueza fez dela sua miséria, assim como o verde da cana do Nordeste e o amarelo do ouro das minas, a do país inteiro (CASTRO, 2008). O 1º Congresso Médico Amazônico, realizado em 1939, identificou o nomadismo da região provocado pela extração do látex dos seringais. Esse tipo de atividade não favorecia o plantio de alimento. Junto com a produção da riqueza oriunda da borracha, o beribéri⁴⁷ ceifou muitas vidas de trabalhadores; outras tantas foram inutilizadas. A deficiência alimentar, que tantos danos causou, poderia ter sido evitada pela manutenção da agricultura rudimentar, capaz de fornecer alguns produtos frescos como: milho, feijão-verde, favas e legumes que, com os produtos da colheita nativa, exterminariam o beribéri.

⁴⁷ Doença por deficiência vitamínica, causada pela falta de vitamina B1 (tiamina). As manifestações mais significativas são danos a pele, ao coração e sistema nervoso.

O tipo de alimentação da Amazônia baseava-se na cultura da mandioca, do arroz, do milho e do feijão. A carne era obtida por meio da pesca e do consumo da carne de tartarugas. E era limitada a pecuária devido às enchentes. Eram considerados flagelos semelhantes ao flagelo das secas do Nordeste. A alimentação caracteriza-se, assim, pela deficiência na sua exiguidade quantitativa, sendo uma alimentação parca, escassa, de uma sobriedade impressionante, o que gera uma população de apetite embotado, em estado de anorexia crônica. Entretanto, o estudo de Castro revela que sobre a aparente indolência dos povos tropicais encontra-se a forma de manutenção da vida e que a preguiça nesse caso é providencial: “funciona como o sinal de alarme numa caldeira que diminui a intensidade de suas combustões ou para mesmo automaticamente, quando lhe falta o combustível” (CASTRO 2008, p. 56). Cabe aproveitar esse conhecimento e utilizá-lo na erradicação do preconceito arraigado na sociedade. Esse “estigma” pode estar relacionado ao fato de que os povos indígenas sempre resistiram às formas de trabalho impostas pelo homem “civilizado”. Expressões como: “indolente, preguiçoso, traiçoeiro, empecilho do progresso, selvagem, canibal, caboclo de má índole” são encontradas de forma frequente no relato histórico da colonização do Brasil (RANGEL, 1990).

b) A área do Nordeste Açucareiro:

Diferentemente da Amazônia, o Nordeste apresentava solos em grande parte de massapê⁴⁸, o que favorecia o cultivo de cereais, leguminosas, frutas, verduras de grande variedade. Além da floresta, com inúmeras espécies de árvores frutíferas, outras espécies trazidas de outros continentes, como o coco, a manga, a jaca e a fruta-pão, integraram-se à paisagem nordestina, produzindo frutos valiosos para a alimentação humana. Entretanto,

a exploração da cana-de-açúcar se processa em regime de autofagia: a cana devorando tudo em torno de si, engolindo as terras e mais terras, con-

⁴⁸ Solo massapé é um solo encontrado principalmente no litoral nordestino, composto a partir da decomposição de rochas com características minerais de gnaisses de tonalidade escura, calcários, filitos e granito. A terra de massapé é um solo siltoso-argiloso (muito rico), é escuro e rico em húmus. Surge na Zona da Mata, Recôncavo Baiano e sul da Bahia. Na região do Recôncavo Baiano, o massapé é oriundo da decomposição de rochas sedimentares, como os folhelhos (rocha argilosa em finas camadas) formados no período cretáceo.

sumindo o *humus* do solo, aniquilando as pequenas culturas indefesas o capital humano, do qual tira toda a vida (CASTRO, 2008, p. 99).

O latifúndio canavieiro⁴⁹, além de modificar as condições edáficas da região destruiu também as riquezas da fauna, da flora e do solo, extinguindo os recursos da alimentação regional “e principalmente dificultando e hostilizando em extremos a introdução de recursos outros de subsistência, que encontraria nessas terras tropicais condições propícias para seu desenvolvimento” (CASTRO, 2008, p.108).

Quanto à necessidade do colonizador no processo de aclimação, percebe-se que este privilegiou aspectos relacionados à habitação e ao vestuário que auxiliaram na formação da sociedade agrária do Nordeste. O fator alimentação foi deficiente, a iniciar pela incapacidade de produzir trigo nos trópicos. Ao utilizar a mandioca⁵⁰ como farinha, provocou o primeiro rebaixamento nutritivo no regime alimentar. Entretanto, o português também veio com o hábito da policultura que, complementada com o uso de frutas e caça aos animais, garantia um regime alimentar sadio aos primeiros colonos.

Entretanto, com o “furor do plantio da cana”, não só foram abandonados os plantios da mandioca, como também dos pequenos pomares e hortas. Estes se limitavam aos domínios dos senhores de engenho. Diferentemente do índio que se recusava ao trabalho agrícola indo refugiar-se na floresta, o escravo reagia de forma mais produtiva contra a monocultura. Dono de um saber trazido de sua pátria e desobedecendo às ordens de seu senhor, plantava às escondidas seu roçadinho⁵¹ de milho, de mandioca, de batata-doce, de feijão e de milho. Verificando os estudos sobre o Quilombo de Palmares, constatou-se “a absoluta integração do negro à natureza regional, aproveitando integralmente seus recursos e desenvolvendo, a favor de suas possibilidades, recursos novos” (CASTRO, 2008, p.116).

⁴⁹ Nessa perspectiva a monocultura pode ser comparada a uma grave doença da economia agrária, ou com a gangrena que ameaça a invadir o organismo inteiro, e também ao câncer, cujas células desordenadas estendem-se impunemente por todos os lados (CASTRO, 2008, p. 109).

⁵⁰ A farinha de mandioca tem valor proteico, mineral e vitamínico inferior à farinha de trigo. Entretanto pesquisas recentes demonstram que o acréscimo de 20 por cento de fubá de milho opaco-2 ou farinha de mandioca à farinha de trigo melhorou o seu valor nutritivo. Disponível em: <http://bases.bireme.br>.

⁵¹ As condições do plantio de subsistência eram vistas como perigosas; num só dia os holandeses destruíram 60 roçados.

A devastação cultural no que concerne ao hábito de produção para o auto-consumo foi tão intenso que atualmente se faz necessário resgatar essas práticas, aproveitando os saberes acumulados durante décadas. As comunidades quilombolas em sua grande maioria passam por privações alimentares e necessitam da intervenção do Estado. Há de se chamar a atenção para tal intervenção considerando que há uma corrida de programas sociais mal aplicados, podendo causar efeitos negativos em vez de resgatar e preservar suas raízes (SANTOS et all, 2006). Fica a marca da desumanidade humana que se manifesta através do aniquilamento das raízes culturais de um povo, “pois nos dias atuais, os negros continuam sendo mocambos, pois vivem em sua grande maioria, em taperas de barro batido, sem acesso a educação, saúde e dignidade” (MDS/DTR, 2006). Em pleno século XXI ainda precisam lutar por suas terras,⁵² visto que as políticas agrárias não são favoráveis a este segmento da população.

Aos poucos os interesses econômicos foram aniquilando a resistência de índios, negros e mesmo dos colonos brancos e mestiços mais pobres, desprovidos de terras e de todo o complexo alimentar, fixando-se em torno da farinha de mandioca, o que conduziu o Nordeste para uma área da mais acentuada subalimentação do país.

Para agravar o quadro da desnutrição e/ou subalimentação, os tabus alimentares foram utilizados como policiamento moral que os proprietários tinham para defender seu patrimônio. Criou-se um discurso em torno do **mal** causado por alguns alimentos e/ou por suas combinações, com o sutil objetivo de inibir o seu consumo. Assim:

Afirmando e fazendo crer aos negros escravos, e depois aos moradores de suas terras, que não se deve misturar nenhuma fruta com álcool, que melancia comida no mato logo depois da colheita dá febre, que manga com leite é veneno, que laranja só deve ser comida de manhãzinha, que fruta pouco madura dá cólica, que cana verde dá corrimento, os senhores e os patrões diminuíam ao extremos as possibilidades de que os pobres se aventurassem a tocar nas suas frutas egoisticamente poupadas para seu exclusivo regalo (CASTRO, 2008, p. 137).

⁵² Os quilombolas, no intuito de defender o direito à terra, utilizaram como mecanismo de organização a Coordenação Nacional de Quilombos /CONAQ. A CONAQ foi criada em maio de 1996, em Bom Jesus da Lapa/Bahia, durante reunião de avaliação do I Encontro Nacional de Quilombos. É uma organização de âmbito nacional que representa os quilombolas do Brasil. Dela participam representantes de comunidades de 22 (vinte e dois) estados da federação: Fonte <http://www.conaq.org.br>

Se por um lado os tabus inibem os pobres de consumir determinados alimentos, por outro o exagero de consumo desses pelas famílias do senhorio não os poupa de graves doenças. O uso excessivo do açúcar desequilibra o seu organismo e a diabetes atinge várias gerações. “É como se a terra se vingasse do homem, fazendo-o sofrer de uma doença semelhante à sua – o organismo todo saturado de açúcar” (CASTRO, 2008, p. 138).

Para resolver o problema da pobreza e da fome que assolava a região procurou-se regular a densidade populacional (escassa ou alta) nas regiões amazônica e nordestina pela intervenção governamental. Nos meados da década de 1960, diante das novas exigências do desenvolvimento capitalista, a intervenção estatal apoiou-se numa ideologia de integração nacional, considerando a quebra da unidade nacional. “O planejamento apresenta-se, desse modo, como uma forma de imposição de diretrizes nacionais de ordem local e regional, segundo interesses das oligarquias e grupos locais” (COSTA, 1988, p. 46-7).

Criou-se o Programa de Integração Nacional (PIN), cujo objetivo era a rápida integração do Nordeste-Amazônia e destes com as demais regiões brasileiras.

A Transamazônica deveria pela migração de flagelados nordestinos, ser fator de equilíbrio das duas regiões: o NE (pobre, seco e superpovoado) e a Amazônia (potencialmente rica, úmida e subpovoada). Além de promover a racionalização de tal atividade agrícola e a descompressão política e social da área, alcançaria em uma porção de seu espaço a tão acalentada reforma agrária via colonização (assentamento em agrovilas) (COSTA, 1988, p. 47).

Percebe-se que os resultados de tal política foram desastrosas, pois as populações nordestinas passaram a ser utilizadas na extração do látex em regime de escravidão. Este fato, somado a violência cometida contra os índios amazonenses, resultou em mais um fracasso na solução da “fome e da pobreza”. Segundo Martins (1986, p. 86), a política de integração nacional foi na época “uma política de criação de colônias internas para o grande capital financeiro e industrial radicado no Sudeste, que constituiu a centralização política desenvolvimentista e conservadora”.

c) Área do Sertão do Nordeste:

Na década de 1940, o sertão do Nordeste abrangia as terras centrais dos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, numa extensão territorial de cerca de 670.000 quilômetros quadrados e nela viviam cerca de sete milhões de habitantes. Também conhecida como “área do polígono das secas”, seu alimento básico era o milho. Verificou-se que mundialmente as áreas de milho eram zonas de miséria alimentar, excetuando-se o sertão nordestino, porque nesta região, devido ao seu gênero de vida local, seus hábitos tradicionais criaram na zona um complexo alimentar em que as graves deficiências proteicas e vitamínicas do milho são compensadas por outros componentes; [...] “e se o sertão do Nordeste não estivesse exposto à fatalidade climática das secas, talvez não figurasse entre as áreas de fome do continente americano” (CASTRO, 2008, p. 158).

O solo da região do sertão⁵³ apresenta muitas variações, indo da terra dura e de areia ao massapé mole e pegajoso da zona do açúcar. Com um clima também variável, desenvolviam-se tipos de vegetação que os geógrafos caracterizaram em três subáreas climato-botânicas: a agreste, a caatinga e o alto sertão. Para o autor, a flora do sertão é pobre em espécies que fornecem alimentos, bem diferente do Nordeste da mata tropical onde houve a adaptação das espécies europeias pelos trazidas pelos colonizadores.

A abundância das abelhas em meio a uma vegetação escassa no sertão resulta na produção do mel, o qual muitas vezes substituiu o valor do açúcar e rapadura no tempero dos alimentos. A presença de abelhas se explica devido à grande quantidade de flores cuja forma, tamanho e cor atraem os insetos. “Café com mel de abelha é uma combinação de largo uso nos períodos de seca do Nordeste” (CASTRO, 2008 p. 169).

A inexistência de minas no sertão nordestino o baixo valor das terras para o cultivo agrícola explica por que o colono sertanejo voltou-se para a pecuária. O gado vacum, os cavalos e as mulas vindas de Portugal adaptaram-se rapidamente às pas-

⁵³ Castro cita várias obras, como as de Almeida (1973), Moraes (1924), Freire (1937), Teixeira (1938) que caracterizam o solo, a vegetação, a flora e a fauna, os recursos hídricos da região nordestina e suas implicações na capacidade produtiva de alimentos.

tagens naturais. Estes animais eram utilizados na zona da mata tanto para tração de trabalhos dos engenhos como para a alimentação e para os campos de mineração do sul, onde faltava, começou a faltar alimento, porquanto a busca de ouro absorveu os agricultores, fazendo com que comprassem tudo fora. Os preços dos alimentos subiram, precarizando as condições de alimentação das famílias vinculadas à mineração.

Tal miséria alimentar, com preços tão exorbitantes dos alimentos na zona de mineração, documenta mais uma vez as graves conseqüências a que foram arrastadas as coletividades brasileiras pelas diferentes formas de exploração econômica que sucessivamente foram estabelecidas no país, todas elas indiferentes ao amparo e ao desenvolvimento sistemático dos cultivos de subsistência [...] no Brasil, o ouro empobrecia o país e “morria-se de inanição ao lado de montes de ouro pelo abandono da cultura e da criação” (CASTRO, 2008, p. 171- 172).

Percebe-se que as condições de ***insustentabilidade alimentar*** forjam-se no Brasil colônia, pois assim como as “roças dos escravos’ são dizimadas para garantir a subserviência destes a seu senhores, a agricultura mineira também é “esvaziada’ reduzindo-se a cultura de subsistência⁵⁴ à criação de porco “que vive intimamente ligado à cozinha ou à couve que cresce abandonada atrás do quintal da casa, comprando-se fora *tudo o que é necessário à economia doméstica*” (CASTRO, 2008, p. 171). A “miséria alimentar” provocada pela alta dos alimentos e pelo aniquilamento dos cultivos de subsistência resulta das diferentes formas de exploração econômica instituídas no país, e no caso da exploração do ouro, esta foi uma das formas que aumentou a pobreza das populações, piorando sua condição alimentar, pois “morria-se de inanição ao lado de montes de ouro pelo abandono da cultura e da criação”(idem, p. 172).

O mapa alimentar do sertanejo caracterizou-se pelo uso do milho, alimento considerado muito incompleto por seu baixo teor protéico, mas que usado com o acréscimo do leite melhora sua qualidade biológica. Além do leite, o sertanejo utiliza como fonte de proteínas a carne de boi, de carneiro e de cabrito, preparadas sob a forma de carne-de-sol ou de-vento. Há pouca abundância de frutas e verduras na alimentação o que poderia gerar grandes carências minerais e vitamínicas mas para Castro os estudos feitos sobre a dieta alimentar do sertanejo são paradoxais porque

⁵⁴ Castro (2008, p. 171) informa estes dados a partir de As Minas Gerais, de autoria de Mirina Latif.

a habitual submissão a uma dieta alimentar precária e desequilibrada, principalmente durante os períodos de seca, apresenta resultados muito acima do esperado num ambiente tão pobre. A intensa luz do sol e a influência sinérgica de outros fatores dietéticos ainda não conhecidos (no período em que Castro escreveu esta obra) talvez sejam fatores que expliquem tal condição.

Entretanto, as secas que assolavam a região desorganizavam sua economia e instalaram a fome no sertão. “Golpeado a fundo pelo cataclismo, com suas fontes de produção estagnadas, o sertanejo quase sempre desprovido de reservas cai imediatamente num regime de subalimentação⁵⁵” (idem, p. 202). Ao se iniciar o terrível período de secas no sertão, iniciava-se a trajetória dos retirantes, descrita na obra de Duarte Filho e Almeida *apud* Castro:

Assim esgotadas suas esperanças e reservas alimentares de toda a ordem, iniciam os sertanejos a retirada, despejados do sertão pelo flagelo implacável. Sem **água e sem alimentos**, começa o terrível êxodo. Pelas estradas poeirentas e pedregosas, ondulam as intermináveis filas dos retirantes como se fosse centopéia humana. Homens, mulheres e crianças, todos esqueléticos, deformados pelas perturbações tróficas, com a pele enegrecida colada às longas ossaturas, desfibrados e fétidos pelo efeito da autofagia⁵⁶ (2008, p. 209).

A descrição de inúmeras doenças provindas da fome e da desnutrição ganha nas páginas seguintes⁵⁷ significativa expressão, de forma especial através de romances⁵⁸ e relatórios médicos produzidos na época. O estudo de Roger Bastide⁵⁹, sociólogo francês que viveu no Brasil, afirma que há um vínculo entre as formas do banditismo e do fanatismo religioso e o cataclismo das secas periódicas. São fenômenos que alteram o comportamento humano e fizeram aumentar a organização de

⁵⁵ Para vencer esse duro quadro que é a luta pela sobrevivência, Castro relata o uso de alimentos inadequados. Comenta o *Documentário do Nordeste*, ao retratar as adversidades das pessoas que sobrevivem da caça do caranguejo e também dos aruás – espécie de molusco cujos ovos “contém um líquido repugnante parecendo uma mistura de sangue e pus de abscesso (CASTRO, p. 224).

⁵⁶ A autofagia é um fenômeno em que organelas celulares que já não se encontram funcionais; são englobadas por uma membrana e por lisossomas, e depois, decompostas (MONTEIRO, 2006).

⁵⁷ Da página 210 até 246 encontra-se a apresentação de diversas doenças decorrentes da fome.

⁵⁸ A exemplo: *Fome* (Rodolfo Teófilo, 1877); *A Bagaceira* (José Américo de Almeida, 1887); *Os sertões* (Euclides da Cunha, 1902); *O quinze* (Rachel de Queiroz, 1915), entre outros.

⁵⁹ E autor de *O messianismo e a fome*, publicado em 1958.

pequenos bandos de cangaceiros, cujo principal expoente foi Antonio Conselheiro, descrito por Euclides da Cunha como “síntese de toda a psicologia da sociedade que o formou [...] vinha do tirocínio brutal da fome, da sede, das fadigas, das angústias recalçadas, e das misérias fundas[...]” (CUNHA, *apud* CASTRO, 2008, p. 234).

Sob o ponto de vista sociológico pode-se pensar também a relação entre os fatores nutritivos e certas síndromes neurastênicas, como crise de depressão nervosa acentuada e extrema irritabilidade. Castro identificou que nas zonas de alimentação precária (monoextração da borracha, monocultura da cana), os estados psíquicos das populações⁶⁰ subnutridas variam entre estados de depressão melancólica, e estados de agitação extrema, estados de verdadeira “hidrofobia de fome”. Cita o caso do *amok*, “uma espécie de raiva humana, uma monomania assassina e insensata” descoberta por Zweig e encontrada principalmente nas Índias Orientais Holandesas, e que Castro compara com os estados emocionais pertinentes ao quadro psíquico da fome extrema: “a desagregação mental, a perda dos escrúpulos morais, a monomania aguda, a excitação desmedida e a sinistra explosão de raiva” (2008, p. 237).

A constatação de que a violência e a falta de alimentação se relacionam aconteceu no século XXI e é anunciada pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome quando afirma que os pobres são as primeiras vítimas da violência. O Ministro diz:

a pobreza é violenta em si, mata silenciosamente pela fome, pela desnutrição, pela ausência de cuidados básicos. Mas é necessário reforçar que a desigualdade é a fonte de alimentação do caldo de violência que preocupa o país[...] os pobres são as primeiras vítimas da violência[...] Na periferia dominada por redes criminosas, famílias inteiras convivem com o risco de desconstituição, ameaças de morte de crianças e adolescentes, restrições no direito de ir e vir, parentes desaparecidos (ANANIAS, 2008, p. 1).

Esse mesmo tema é abordado pelo Ministro na Conferência Nacional para a Superação da Violência e Promoção da Cultura da Paz, realizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), onde ele reafirma que a fome é

⁶⁰ Este assunto entra no século XXI com várias pesquisas, como a solicitada pelo Ministério da Justiça britânico para a Universidade de Oxford, na qual o professor Stein investiga a relação da alimentação mal balanceada com a violência nos presídios (PASCHOAL, 2008).

um dos piores tipos de violência no Brasil, porque a violência oculta" e "silenciosa" vai matando aos poucos. "É o que também chamamos de **violência branca, a violência da miséria** (grifos meus) da desnutrição, da exclusão social, da ausência das condições mais básicas de vida, que corrói devagar" (ANANIAS, 2008, p.1).

O estudo de Castro (2008) no que concerne à área do Sertão do Nordeste é um dos mais extensos da obra analisada e no qual ele concluiu que muito mais do que a seca, o que acarretava a fome no Nordeste era o pauperismo generalizado, a proletarização progressiva das populações, em que baixa produtividade não permitia a formação de estoques para enfrentar os períodos de escassez, e com a falta de reservas alimentares e o alto preço dos alimentos, o "sertanejo não tem defesa e cai irremediavelmente nas garras da fome" (p. 242). Desse modo, a luta contra a fome nessa região deveria ir além da luta contra a seca e seus efeitos, consumando-se na luta contra o desenvolvimento em todo o seu complexo regional caracterizado pelo latifúndio e pela monocultura, pelo feudalismo agrário e pela subcapitalização da exploração de seus recursos naturais.

O que se constata é que o feudalismo agrário atravessa décadas na região Nordeste, fazendo-se presente nos piores índices de distribuição e acesso à terra. A formação de resistências por parte dos latifundiários pode ser identificada por recente dado fornecido por Girardi (2009, p. 1-2):

Entre 1988 e 2006, no Nordeste, se considerarmos a violência contra trabalhadores rurais e camponeses, foram 264 assassinatos, 1.120 ameaças de morte, 352 tentativas de assassinato, 103 mil famílias despejadas da terra e outras 22.579 expulsas por particulares. Outro tipo de violência no campo é o trabalho escravo, cujos casos em denúncias no Nordeste entre 1988 e 2006 totalizam 9.093 escravizados e os trabalhadores libertados pelo MTE de 1995 até 2006 foram 3.685.

O estudo de Castro realizado há quase sete décadas denuncia o injusto acesso à terra, que naquele período se constituía da seguinte forma: 59% da área total pertenciam a 3% dos proprietários rurais, e 50% destas contavam com mais de 500 hectares. Em 2009, cerca de 3% do total das propriedades rurais do país são latifúndios, ou seja, com mais de mil hectares e ocupam 56,7% das terras agricultáveis – de acordo com o Atlas Fundiário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma

Agrária (INCRA). Como se observa, essa base injusta, sem grandes transformações, contribui diretamente para a manutenção da **insustentabilidade alimentar das populações nordestinas**, para as quais se voltam as políticas sociais de combate à fome⁶¹ e a miséria via transferência de renda e/ou distribuição de cestas básicas. Sob o discurso de combate à fome e à miséria cala-se uma de suas principais causas: a concentração de terras, que pouco se alterou nas últimas décadas.

Nas atuais propostas de desenvolvimento regional vislumbra-se a **insustentabilidade** de se obter melhores níveis nos estados de **segurança alimentar** da população porque o projeto político desenha “em primeiro plano políticas de incentivos ao agronegócio de grãos no cerrado, ou à fruticultura, em áreas irrigadas de vales do semi-árido, desconhecendo-se as populações que vivem em “áreas de sequeiro”⁶², em sua maior parte formadas por agricultores familiares”⁶³ (ALENCAR *apud* VELLOSO e ALBURQUERQUE, 2004, p. 117).

d) As áreas de subnutrição: Centro e Sul

A última região estudada por Castro (2008) foi a Área Central e a Área do Sul, nas quais as deficiências alimentares eram mais discretas e menos generalizadas. No Centro-Oeste brasileiro, o alimento básico era o milho, cultivado em 25% do total nacional (Minas Gerais, sul de Goiás e pantanais do Mato Grosso), caracterizando-se por isso no **corn-belt**⁶⁴ brasileiro. O consumo do milho na dieta deste local associava-se à carne de porco e de gado bovino, além do feijão, do café, do arroz e da

⁶¹ Na política de desenvolvimento para a região existem três propostas atualmente. A primeira tem referência nos conceitos das cadeias e arranjos produtivos locais voltados para o mercado externo. A segunda proposta privilegia a formação dos corredores de exportação com base na produção de grãos e fruticultura. A terceira proposta tenta combinar as duas primeiras, envolvendo aspectos de natureza contraditória, como privilegiar políticas de incentivos a produtos de exportação, com políticas sustentáveis do ponto de vista ambiental (ALENCAR *apud* VELLOSO e ALBURQUERQUE, 2004).

⁶² Cultura de sequeiro é a cultura agrícola que cresce sem a necessidade de adição de água ao solo por meio de irrigação. Assim, essas culturas crescem com a água apenas da chuva. Culturas anuais de ciclo curto como as hortaliças geralmente necessitam de irrigação, por isso, não são classificadas como culturas de sequeiro (SALEMI, 2008).

⁶³ Existem outras culturas que não se destinam ao agronegócio na região.

⁶⁴ Atualmente esta produção deslocou-se para o Paraná, que segundo o IBGE produz 26,5 % do total nacional.

cana-de-açúcar. Esta alimentação formava um complexo alimentar altamente calórico e que resultava em maior incidência de obesidade e do diabete. O bócio endêmico⁶⁵ era parte das endemias carenciais observadas nos estados do Mato Grosso, de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Goiás, e suas manifestações ocorriam através de doenças como: debilidade mental, o nanismo tireoideo, o cretinismo, a surdo-mudez, a idiotia. “Além do bócio endêmico, são vítimas estas populações, abandonadas em sua indigência, de outras endemias, tais como a verminose e o paludismo, em cujo mecanismo não deixa de influir o mecanismo alimentar” (CASTRO, 2008, p. 257). No período em foi escrita a obra de Castro, falava-se da implantação da “nova capital” no Planalto Central. Esta mudança foi vista com cautela pelo autor no aspecto alimentar, diante da tendência de centralizar os alimentos na nova metrópole, como a própria mão de obra agrícola que os produzia. E ele não se enganou. Basta olhar para a periferia de Brasília⁶⁶, abrigando em suas favelas e cortiços a “descendência dos candangos”, que compõe a população aproximada de 115 mil pessoas dependentes de programas sociais para sua sobrevivência.

A região Sul, que no período estudado por Castro compunha-se dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, caracterizava-se pela zona mais rica do país, de maior desenvolvimento tanto agrícola como industrial, compreendendo 80% da capacidade econômica de toda a nação, disponibilizando, dessa forma, elementos de elevado padrão alimentar. Além dos fatores climáticos altamente favoráveis ao desenvolvimento de culturas diferenciadas, a concentração de terras foi menos aviltante com os processos de imigração que trouxeram ao país levas de alemães, italianos, poloneses, lituanos (entre outros), e cuja cultura formou diversas subáreas de alimentação com consumos diferenciados. Entretanto, as dietas em alguns locais eram impróprias e incompletas, resultando em carências alimentares, na maioria das vezes parciais, discretas e ocultas, o que ca-

⁶⁵ O bócio resulta da insuficiência de iodo na água e nos alimentos, típico das regiões distantes do mar. A incidência do bócio endêmico independe da organização social, bem como a sua reversibilidade, de transformações profundas nessa ordem, como em relação à questão da fome/desnutrição, das anemias nutricionais e da hipovitaminose 'A'. Esta carência é reconhecidamente um problema de Saúde Pública no Brasil, onde se estimava existirem nos anos oitenta 16 milhões de bociosos, e o problema é extensivo para todo o continente, INAN, 79, em relatório do encontro dos Ministros de Saúde das Américas (ESCODA, 2000).

⁶⁶ Em 2007 os dados estimados eram esses. Ver: <http://www.eshoje.com.br/noticia>. Acesso em 9.11.2009

racterizou o Sul, na época estudada, como “uma zona de subnutrição crônica ⁶⁷, cujas populações, embora libertadas em sua maioria das formas graves da fome, estão no entanto longe de gozar os benefícios de um metabolismo perfeitamente equilibrado” (CASTRO, 2008, p. 262).

Atualmente, pode-se verificar com as grandes transformações introduzidas pelos plantios de eucaliptos e acácias na região⁶⁸, além dos cultivos voltados aos mercados, que existe uma forte tendência⁶⁹ para agravar o quadro nutricional dessas populações. Este fato nos remete às reflexões de Castro acerca das “zonas de subnutrição crônica” que já existiam na década de 1940 e que poderão “ressurgir” com intensidade dado à acelerada substituição de terras agricultáveis voltadas à produção de alimentos pela plantação de eucaliptos.

3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONJUNTO DA REALIDADE BRASILEIRA NA OBRA DE JOSUÉ DE CASTRO

Josué de Castro criticou a importação de modelo de desenvolvimento e afirmou “que cada sistema econômico em expansão se orienta de maneira original e até certo ponto imprevisível, em face das possibilidades das virtualidades das diferentes áreas geo-econômicas.” (2008, p. 276). No caso brasileiro observava-se um descompasso entre a agricultura e o progresso no setor industrial. O domínio monopolista sobre grandes extensões de terra, exercido pelos latifundiários⁷⁰, em oposição ao domínio de centenas de milhares de propriedades pobres fez parte do “problema agrário brasileiro”. Essa situação contribuiu para que os padrões alimentares do Brasil fossem os mais baixos do mundo, com subconsumo global de calorias e o

⁶⁷ Este problema poderá se agravar com o ocupação de milhares de hectares com a plantação de eucaliptos e acácias na região Sul, processo denominado de “Deserto Verde” que substitui o plantio de alimentos por matéria-prima para fábricas de celulose pertencentes aos grupos internacionais.

⁶⁸ Ver: TEIXEIRA FILHO, Althen (org.). **Eucalipitais**: qual o Rio Grande do Sul que desejamos? Ed. V. Valadão. Pelotas/RS, 2008.

⁶⁹ Ver: Hirai, W. G. **Agricultura Familiar e Segurança Alimentar**: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios da Região Sul. Dissertação de Mestrado. UFPEL, 2008.

⁷⁰ No recenseamento de 1950, existiam verdadeiras capitâneas com 100 mil hectares de extensão, ao lado de 500 mil minifúndios que ocupavam apenas 0,5% da extensão de terras de propriedades agrícolas (CASTRO, 2008).

subconsumo específico de vários produtos alimentares, principalmente de alimentos protetores. Em 1958 se observava um aumento na produção de produtos para a exportação em detrimento de produtos para a subsistência para consumo nacional, acentuando o fenômeno da inflação, que se exteriorizava na alta dos preços dos gêneros alimentícios. No que tange ao desenvolvimento do país, Castro revela:

Ao promover o desenvolvimento do país, **fica o Governo um tanto perplexo diante do dilema do pão ou do aço**, ou seja, de investir suas escassas disponibilidades na obtenção de bens de consumo ou de concentrá-las na industrialização intensiva, sacrificando durante um certo tempo as aspirações da melhoria social da coletividade (2008, p. 282).

Segundo Castro, a melhor decisão seria a de não atender exclusivamente ao pão ou ao aço, mas simultaneamente ao **pão** e ao **aço** em proporções que não prejudicassem as populações. Dentre os diversos problemas conjunturais do período, a existência de latifúndios gerava “as grandes massas dos **sem-terra**, dos que trabalham na terra alheia, como assalariados ou como servos explorados por uma engrenagem do tipo feudal” (idem, p. 286). Na continuidade da explanação dos problemas observados por Castro, este afirma: “Por sua vez, o **minifúndio** significa a exploração antieconômica da terra, a miséria crônica das culturas de subsistência que não dão para matar a fome da família” (CASTRO, 2008, p. 286).

Cabe observar que no caso das pequenas propriedades rurais, estas não continuaram sendo **explorações antieconômicas**, conforme constatou Castro. Esse tipo de exploração resistiu a todas as crises agrárias e chegou ao século XXI com um alto grau de relevância na produção de alimentos. Em 2006 os agricultores familiares ocupavam 106 milhões de hectares (32,3% da área total dos estabelecimentos) e respondiam por 40% da produção agropecuária total, com Valor Bruto da Produção de R\$ 57,5 bilhões. O fato de a área ser proporcionalmente menor que a participação na produção revela a maior intensidade no uso do fator terra dos familiares. Em termos de emprego (incluindo os membros da família e seus empregados), a AF absorvia, em 2006, 13 milhões de pessoas (78,8% do total da mão de obra no campo), um crescimento de 2,3% - significativo diante da queda geral registrada pelo censo(BUAINAIN, DI SABBATO e GUANZIROLI, 2009, p.10).

Castro encerra sua obra apresentando a análise das condições de alimentação e nutrição do povo brasileiro segundo as áreas geográficas, através de 10 itens, numa visão sintética de sua aborgagem. Destes, julga-se de vital importância destacar o item nº 10, onde ele assevera:

Nenhum plano de desenvolvimento econômico é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta “Alimentos para o povo”, a “libertação da fome” (CASTRO, 2008, p.291).

Através desse segmento de sua síntese, pode-se vislumbrar a importância da alimentação nos propósitos de desenvolvimento da nossa nação. A libertação da **fome** é uma condição que passa a figurar no âmbito **político**, pois é fator crucial para o *desenvolvimento econômico equilibrado*. **“O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobreponha ao da emancipação alimentar do povo”** (CASTRO, 2008, p. 291-2). Com essa frase, acreditamos que se tenham lançado as bases para o percurso daquilo que hoje se configura como Política de Segurança Alimentar e Nutricional⁷¹, que será abordada a seguir.

3.4 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

A fome no Brasil não é um fenômeno novo. Desde sua “descoberta” em 1500, ela se manifestou entre as populações que habitavam o solo brasileiro. Uma das formas de a sociedade expressar seu descontentamento acerca de tal fenômeno foram as campanhas contra a fome no Brasil, que passaram a fazer parte da memória da nação e gestaram-se no movimento operário⁷² de forma especial. No século XX, um dos grandes momentos de luta ocorreu em 1910, ao ser criado o Movimento

⁷¹ Ver Apêndice A que traduz a conformação histórica da Política Nacional de Segurança Alimentar.

⁷² Ver artigo de PEREIRA NETO. **A Fábrica, O Sindicato, O Bairro e a Política**: a “reinvenção” da classe trabalhadora de São Paulo (1951-1964).

contra a Carestia, cujas ressonâncias estenderam-se para a década de 1913, quando mais de dez mil pessoas participaram de um comício contra a carestia no Rio de Janeiro. Um ano depois, em 1914, o mesmo aconteceu em São Paulo, onde se organizou o Comitê Proletário de Defesa Popular de Luta contra a Carestia. Em 1916, na mesma cidade, uma multidão solicitava providências ao governo no sentido de combater o alto custo de vida.

A imprensa se envolveu na questão, e em 1918 a revista *Fon Fon* publicou fotos da reunião de um Comitê de Combate à Fome no Rio de Janeiro. Dando continuidade à “grande greve”,⁷³ continuaram as reivindicações para a baixa dos preços nos gêneros de primeira necessidade, lançando-se a proposta para a criação de um conselho de alimentação que fosse controlado por associações populares. Na década de 1920, as campanhas contra a fome articularam-se às campanhas contra a carestia de outros itens importantes no cotidiano popular tais como os aluguéis residenciais. Nesse período, as lideranças sindicalistas enviaram “uma moção dos operários ao Comitê das Forças Revolucionárias, reivindicando a fixação de uma tabela de preços máximos, para os gêneros de primeira necessidade” (GOHN, 1994, p. 165).

Na década de 1930 as lutas contra a fome se reacenderam e o Partido Comunista organizou a população para participar da **marcha da fome** em protesto contra o elevado custo de vida gerado pela crise de 1930, através de folhetos que conclamavam os trabalhadores para o assalto de armazéns de alimentos para matarem a sua fome. Entretanto, a polícia prendeu os manifestantes em São Paulo; impediu a marcha no Rio de Janeiro, e em Santos ocorreram conflitos armados. Em 1946⁷⁴ ocorreu o lançamento da Campanha Popular Contra a Fome; e uma de suas principais ações foi a criação de uma “banca de queixas”, que recebia denúncias contra os preços abusivos. Outra significativa mobilização popular que vinculou a carestia e à fome foi realizada pelo movimento de Luta contra a Carestia que em 1953 conse-

⁷³ O contexto da “Grande Greve” de 1919 é assim descrito por um operário: “São Paulo é uma cidade morta: sua população está alarmada, os rostos denotam apreensão e pânico, porque tudo está fechado, sem o menor movimento. Pelas ruas, afora alguns transeuntes apressados, só pedras, madeiras velhas, carroças viradas e a polícia não se atreve a passar por lá, porque dos telhados e cantos partem tiros certos. Os jornais saem cheios de notícias sem comentários quase, mas o que se sabe é sumamente grave, prenunciando dramáticos acontecimentos.” (DIAS, 1962, p. 55)

guiu envolver cerca de 500 mil pessoas e entrou para a história como a “passeata da panela vazia”. Ocorreu em São Paulo e teve a participação de sindicatos em sua organização (GOHN, 1994). Na década de 1970 foi criado em São Paulo o Movimento do Custo de Vida, com base nas ações de mulheres que constituíam os clubes de mães da periferia da cidade. Organizada pela ala progressista da Igreja Católica, realizou-se uma pesquisa popular sobre os gastos das famílias de baixa renda⁷⁵ com os alimentos, adotando-se a partir de então uma estratégia original de protesto: a tentativa de audiências diretas e cartas dirigidas ao Presidente da República, isto “num período de forte controle social e desmantelamento de todas as ações organizadas no cenário político nacional” (GOHN, 1994, p. 166).

Diante de tantas manifestações, ainda na década de 1970, cria-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN com o objetivo de formular uma política de alimentação e nutrição, inserida na proposição do I Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual integrava o I PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição). A abrangência de suas ações incluía o sistema de produção e distribuição⁷⁶ de alimentos básicos e o fornecimento de suplementação alimentar a parcelas de população de baixa renda. Cabe frisar que:

A intenção era de que o Estado atuasse junto à população mais pobre enquanto não houvesse uma melhoria na distribuição de renda que reconhecidamente constava nos textos oficiais como modo de resolver o problema de desnutrição no país. Em contrapartida, a distribuição mais equitativa da renda vai sendo postergada em razão da conjuntura de crise do país, que reproduz as condições do capitalismo internacional, com inflação e desemprego (FELICIELLO e GARCIA, 1996, p. 225).

No entanto, as primeiras referências à Segurança Alimentar enquanto política pública surgem ao final de 1985 por intermédio do Ministério da Agricultura, que prevê uma "Política Nacional de Segurança Alimentar", visando atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de

⁷⁵ Existem estudos que comprovam que quanto mais pobre é família, maior é percentual de renda gasto com alimentação. Segundo a Lei de Engel, o nível de gastos com alimentos diminui na proporção dos recursos recebidos, e o aumento dos recursos recebidos é acompanhado de uma diminuição no consumo de produtos inferiores, em favor de outros de mais alta qualidade, dependendo de características demográficas dos lares, da posição econômica e de fatores socioculturais.

⁷⁶ O tema abastecimento e distribuição de alimentos no Brasil é tratado no trabalho de Belik, Silva e Takagi (2001).

alimentos. Formulada por uma equipe de técnicos, a convite do Ministério da Agricultura, ela trouxe consigo, à época, poucos desdobramentos. A utilização da noção de segurança alimentar limitava-se, até então, a avaliar o controle do estado nutricional dos indivíduos, sobretudo a desnutrição infantil, sob a égide da Vigilância Sanitária (MALUF, 1996, p. 2). A proposta de elaborar uma política de Segurança Alimentar também contemplava a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que deveria ser presidido pelo Presidente da República e composto por Ministros de Estado e representantes da sociedade civil. Esse tema foi retomado durante a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, a qual colocava a alimentação como um direito básico.

O conceito de Segurança Alimentar ampliava-se incorporando, às esferas de produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se então a falar de Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 1995, p. 2).

Em 1991, o Partido dos Trabalhadores, articulado à época em torno ao Governo Paralelo,⁷⁷ elaborou um conjunto de medidas na Política de Segurança Alimentar, fundamentada na proposta de 1986, agora sem limitar a segurança alimentar ao tema do abastecimento e da problemática agrícola. Porém essa proposta, quando encaminhada ao Governo Collor, não foi acolhida, sendo reapresentada ao governo de Itamar Franco, em 1993, havendo sido aceita como base para subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, bem como a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA no mesmo ano. O movimento desencadeado na “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” assumiu uma dimensão nacional, inspirada em razões de ordem ética e na importância da solidariedade. Seu mérito foi o de denunciar a existência de 32 milhões de miseráveis nos campos e nas cidades do país. Para Gohn (1994, p. 167);

[...] a adesão das camadas médias e de empresários, e a participação de intelectuais que, em tempos não muito longínquos, antes da derrubada dos muros, da crise das utopias e da era das incertezas, torciam o nariz para este tipo de ação, que viam como assistencialismo. Hoje todos têm consciên-

⁷⁷ O Governo Paralelo foi criado em 1991 por Luis Inácio Lula da Silva, para acompanhar as ações da administração de Fernando Collor de Mello após as eleições de 1989.

cia de que estas ações não vão acabar com a fome no país, pois somente medidas estruturais, na política econômica, podem atingir o cerne do problema. Mas todos reconhecem a campanha como rearticuladora da rede de sociabilidade entre as pessoas e os grupos sociais, sociabilidade corroída pela onda de violência que assola o país e mundo. **No fundo o que está se resgatando é o direito à vida.**

Sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza, desencadeia-se a Campanha contra a Fome, e com o apoio do CONSEA realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em julho de 1994, durante a qual obtém-se uma declaração política e um documento pragmático com as condições e requisitos para consolidar uma Política Nacional de Segurança Alimentar. A experiência do CONSEA, contudo, durou apenas até o final de 1994, quando o governo substituiu essa iniciativa por ações do Programa Comunidade Solidária. A extinção do CONSEA e a criação do Conselho Consultivo da Comunidade Solidária acarretaram certa indefinição na Política Nacional de Segurança Alimentar, afetando amplos setores da sociedade como os pequenos e médios produtores rurais e urbanos, deixando, assim, de cumprir as diretrizes básicas⁷⁸ anteriormente formuladas.

Observa-se uma nova fragmentação das políticas públicas de combate à fome. Essa divisão resultou, por exemplo, na extinção do INAN, em 1997, e na manutenção do programa de distribuição de cestas básicas de forma instável e sujeito ao calendário eleitoral. O Programa Comunidade Ativa – PCA, criado em 1999, voltava-se para os municípios de menor IDH. Até 2001 apenas 157 municípios haviam sido atendidos, contra a previsão inicial de 1000 até o final do ano 2000, quando o governo federal cortou do orçamento a verba para o PRODEA, que distribuía cestas básicas para a população-alvo desta política (HIRAI, 2008).

A justificativa oficial alicerçou-se no entendimento de que “o caráter assistencial do programa não contribuiu para a redução da pobreza e, além disso, a distribuição de cestas vindas de fora não ajudava a melhorar a economia dos municípios”. Depois disso, passa-se então para uma “nova estratégia”: a de gradativamente transferir as famílias beneficiadas por algum programa social para os “novos pro-

⁷⁸ As diretrizes formuladas anteriormente baseavam-se em estratégias de desenvolvimento humano sustentável permeando as diferentes políticas sociais e econômicas. Neste contexto previa-se a realização da reforma agrária, o fortalecimento da agricultura familiar e a produção de alimentos saudáveis. Em suma: as diretrizes da política de segurança alimentar formuladas pelo extinto CONSEA contemplava as dimensões econômica, social e ambiental de forma indissociável (Valente, 2002).

gramas” criados em 2001, como o “Bolsa-Alimentação” e o “Bolsa-Escola”, os quais foram implantados em 2001 pelo Ministério da Educação com recursos provenientes do Fundo de Combate à Fome. Nesse contexto, o valor dessa bolsa era bem menor do que o das cestas básicas distribuídas pelo PRODEA, sendo muito menor ainda se comparado com as que deram origem ao programa nas prefeituras de Campinas, Porto Alegre e Distrito Federal (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 23).

Percebe-se, assim, que durante o governo Fernando Henrique existiram duas tendências nas políticas de combate à fome e insegurança alimentar. A primeira direcionou-se ao esvaziamento das políticas universais, substituindo-as por políticas compensatórias e localizadas, com alcance limitado e baixos resultados. A segunda tendência consistiu na substituição de programas baseados na distribuição de bens por um valor mensal em dinheiro, variando de R\$ 15,00 a R\$ 20,00 por mês. Nenhuma dessas tendências concedeu primazia a fatores determinantes para se alcançar as diretrizes da Segurança Alimentar/Estado como é o caso da diminuição da concentração das riquezas; estas como é sabido, agrava o quadro de extrema desigualdade social no país e, em consequência, a fome e a insegurança alimentar.

No que tange a ampliação do conceito de segurança alimentar pode-se concluir que este se tornou mais claro a partir de 1945. A primeira referência iniciou-se após a Segunda Guerra Mundial, vinculando-se o termo segurança alimentar às estratégias de segurança nacional, condição importante para enfrentar possíveis guerras. Posteriormente a noção de segurança alimentar/Estado relacionou-se a condição necessária ao equilíbrio econômico e social dos países e teve como forte característica o aumento da produção de alimentos via Revolução Verde. Entretanto viu-se que a produção de alimentos em si não melhorava as condições de segurança alimentar passando-se então a incorporar ao conceito a necessidade de acesso aos alimentos. Por fim, em 2004 no Brasil, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), elabora o conceito utilizado no Brasil e que foi adotado pela Lei Orgânica que trata do tema (Losan), sancionada em setembro de 2006, onde segurança alimentar e nutricional é definida como “direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimenta-

res promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”

3.5 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR A PARTIR DA CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

As políticas estruturais podem modificar as bases sociais e culturais das populações consideradas em situação de risco nutricional. Mediante o desenvolvimento de mecanismos que permitam o acesso a ativos de produção e educação, torna possível garantir a melhoria de renda, em bases permanentes, para as populações excluídas (BELIK, 2006).

O Ministério Extraordinário de Combate à Fome e Insegurança Alimentar – MESA foi criado em 23 de janeiro de 2004 pelo Presidente Lula e sua missão era a de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda como o Bolsa Família, bem como aprovar os orçamentos gerais do Serviço Social do Comércio, do Transporte e da Indústria. É o responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda e cidadania do país, sendo também o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social.

O Projeto de Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o objetivo de assegurar de forma sustentável o direito humano à alimentação adequada para toda a população brasileira foi apresentado à Câmara dos Deputados pela Presidência da República no dia 17 de outubro de 2005. Na Câmara foi aprovado por unanimidade em três Comissões e encaminhado ao Senado Federal (protocolado em 5/7/2006). Foi aprovado em caráter de urgência na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) por unanimidade. Após aprovação no Plenário do Senado Federal (5/9/2006), a Lei foi sancionada pelo Presidente da República no dia 15/9/2006. Entretanto, todo esse avanço ainda não foi incorporado ao conjunto de Direitos Sociais da Constituição Federal. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 047/2003), que inclui a alimentação entre os direitos sociais estabelecidos no Artigo 6º da Cons-

tituição ainda aguarda a aprovação da Câmara dos Deputados⁷⁹; o Senado Federal já a aprovou.

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Trata-se de um sistema aberto em razão do seu propósito de organizar e monitorar ações e programas de diversos setores governamentais e não governamentais, articulando-os numa política de SAN (Segurança Alimentar e Nutricional). O SISAN estabelece interfaces com sistemas associados e é composto por subsistemas. Segundo Maluf (2007, p. 149-150), três fatores incidem neste aspecto:

- a) **A natureza e a atividade da ação:** há componentes do sistema que demandam um subconjunto articulado de instrumentos ou ações (circuitos produtivos e comerciais, sistemas de abastecimento alimentar, sistemas de indicadores e monitoramento das condições nutricionais etc).
- b) **Os programas públicos permanentes:** a descentralização da maioria desses programas leva à formação de subsistemas estaduais e municipais, alguns deles integrando sistemas associados ao SISAN (saúde, alimentação escolar, agricultura familiar e outros) com esferas de decisão.
- c) **Os atores e movimentos sociais envolvidos:** suas variadas formas de organização (redes sociais de solidariedade, associações de vários tipos, entidades, etc.) geram processos e dinâmicas eventualmente articuladas, cuja amplitude de atuação pode ir além da esfera própria da SAN^e

Os programas de Segurança Alimentar e Nutricional do atual Ministério de Desenvolvimento Social – MDS compreendem iniciativas ligadas ao Fome Zero e buscam erradicar a fome e suas consequências imediatas para o conjunto da população mais pobre. Na prática, são ações e programas que seguem os preceitos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, envolvendo a atuação dos governos estaduais, ministérios e sociedade civil em geral. Essas iniciativas visam contribuir para a superação dos desafios e para o alcance da estratégia de desenvolvimento no conjunto do país.

Os programas da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional⁸⁰ – SESAN são: acesso à Alimentação; Educação para a Alimentação Saudável; Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional; Construção de Cisternas;

⁷⁹ Deve-se acompanhar a votação da PEC pela Câmara dos Deputados.

⁸⁰ Ver apêndice B

Programa de Aquisição de Alimentos; Programa do Leite; Restaurante Popular; Cozinha Comunitária e Popular; Banco de Alimentos e Colheita Urbana; Hortas Comunitárias; criação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, (CONSADs); Educação Alimentar; Apoio a Comunidades Quilombolas; Apoio a Comunidades Indígenas e Atendimento Emergencial. Todos esses programas contemplam distintos projetos; o Programa Fome Zero possui um conjunto de 25 políticas e 60 programas que atendem a três dimensões: estruturais, específicas e locais (BELLIK, 2003)

Percebe-se que há uma forte determinação para que a Política de Segurança Alimentar e Nutricional se volte para a integração de seus objetivos com as demais políticas sociais promovidas pelo MDS. O reconhecimento de que a insegurança alimentar tem como causa a falta absoluta ou relativa de poder aquisitivo de aproximadamente um terço da população brasileira representa a possibilidade de pensar essa política de forma diferente e de tratá-la também com novos olhares. Cabe ressaltar que, em termos de acompanhamento dessa política, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão divulgou, recentemente, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a qual permitiu investigar as condições dos domicílios em relação à segurança alimentar, propiciando a construção de indicadores para a medida direta daquela condição. “É a primeira vez que esse indicador é observado em âmbito nacional [...] e os resultados obtidos oferecem o perfil de segurança alimentar no Brasil [...], sendo ampliado o potencial explicativo dos indicadores construídos” (IBGE, 2006, p.13).

Percebe-se que as PNADs representam um instrumento consistente de pesquisa e informação, capaz de subsidiar estudos para as diferentes áreas de conhecimento, dentre elas, o Serviço Social, profissão que atua diretamente com os problemas decorrentes da insegurança alimentar e a análise sobre a eficácia dos programas sociais implantados nesse âmbito.

3.6 A IMPLANTAÇÃO DOS CONSAD(S): POSSIBILIDADES DE DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DOS ARRANJOS REGIONAIS

O objetivo da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, por sua própria natureza, confere papel central à atuação do Estado na constituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e atribui relevância às ações igualmente públicas originadas das organizações da sociedade civil (MALUF, 2007).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN estabelece a participação das organizações sociais da iniciativa privada e pública, além da administração direta, tendo como critério o comprometimento com os objetivos e princípios de sua formulação. As políticas e programas são implementados, fundamentalmente, através de unidades político-administrativas que compõem a federação (União, Estados e Municípios).

O conhecimento das especificidades regionais e sua aproximação com as realidades municipais é um importante fator para que se possam efetivar ações junto a indivíduos e populações vulneráveis ou com carências específicas, e assim constituir redes de proteção e de promoção social como forma de superação das práticas assistencialistas bastante arraigadas em nossa sociedade.

As iniciativas de âmbito municipal visando gerar trabalho e renda, por exemplo, podem contribuir de forma efetiva no enfrentamento do desemprego e da pobreza, além de melhorar a condição alimentar de famílias, tanto no âmbito doméstico como no comunitário.

Nessa perspectiva o CONSAD pode e deve desempenhar um papel transcendental no combate à fome e à insegurança alimentar, além de desenvolver ações em outras áreas tais como: recuperação e proteção ambiental, recursos hídricos e saneamento, resíduos sólidos, cultura, saúde, produção agropecuária, abastecimento, entre outras.

Os CONSADs são organizações territoriais institucionalmente formalizadas, com um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento regional, geradores de trabalho e renda. Constituem-se como associações sem fins lucrativos, formados por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada município participante.

Nos territórios em que os CONSADs⁸¹ foram implantados, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apoia a implementação de projetos de combate à pobreza, relacionados a sistemas agroalimentares, capazes de intervir na realidade socioterritorial, integrando políticas públicas, envolvendo atores sociais e gerando trabalho e renda. Esses projetos devem refletir as propostas e anseios do Fórum CONSAD e ter passado pela discussão e aprovação, por meio de assembleia.

O enfoque territorial do CONSAD considera os seguintes fatores:

- a) os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios que o integram;
- b) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região;
- c) a dimensão física e ambiental do território;
- d) as suas potencialidades e geoestratégias para arranjos socioprodutivos sustentáveis;
- e) a reorganização do território, visando à inclusão social;
- f) a construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos e agregar esforços, de forma a direcionar a integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional, com desenvolvimento local;
- g) identidade territorial e solidariedade social (MDS, 2008, p.1).

Os CONSADs⁸² tornam-se os espaços de operacionalização de diversos componentes da política de Segurança Alimentar e Nutricional a partir das potencia-

⁸¹ Além do CONSEA deve-se citar outra importante instância de discussão vital para o desenvolvimento da política de segurança alimentar no país: os Territórios da Cidadania. Existem atualmente 120 territórios que desenvolvem ações referentes aos direitos e desenvolvimento social, organização sustentável de produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação e cultura, apoio à gestão ambiental e ações judiciárias.

Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>

⁸² Nesse sentido, cabe citar importante estudo concernente a uma ampla pesquisa, resultante de um acordo de cooperação técnica firmado entre a FAO e o governo brasileiro, cuja investigação denominada TCP FAO/BRA/2905, desencadeou-se junto aos nove (9) recém-instalados CONSADs das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, respectivamente realizada por pesquisadores vinculados às Universidades Federais de Pelotas, Lavras e Uberlândia. Na região Sul do Brasil o estudo envolveu os

lidades regionais que poderão ser canalizadas para a superação do quadro de pobreza em que vivem as populações. Para os pesquisadores Sacco dos Anjos e Velleda:

É sabido que os CONSADs formam parte de uma nova estratégia no processo de intervenção estatal com vistas a estabelecer, dentre outros aspectos, uma nova institucionalidade voltada a aplacar a fome e a insegurança alimentar, fortalecendo o desenvolvimento local e a inclusão social. Busca-se assim fomentar o capital social e as sinergias do próprio território. Contudo, muitos são os obstáculos a serem transpostos nessa caminhada. Alguns deles decorrem da própria dinâmica requerida para operar-se as mudanças do ponto de vista da articulação das outras políticas públicas, do concerto das forças políticas, das desigualdades regionais, das restrições orçamentárias, etc. (2007, p. 661).

Segundo informações colhidas na página do MDS, quarenta (40)⁸³ CONSADs foram implantados, distribuídos em 26 estados, envolvendo 580 municípios e uma população de 11 milhões de habitantes, o que significa que muito há ainda por fazer, considerando-se que no município é que se encontram as potencialidades para a redução de complexos problemas relacionados à segurança alimentar da população. A implementação dos CONSADs visa contribuir, de forma decisiva, para transformar a vida de milhares de pessoas que nem sequer têm assegurado um direito primordial: o direito a uma alimentação sadia e segura. Num país de dimensões

CONSADs de Missões, Campos de Lages e Pitanga, respectivamente instalados nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Para os pesquisadores envolvidos nesta pesquisa resta a opinião de que, apesar das limitações, “a experiência TCP FAO/BRA/2905 significou, indubitavelmente, um marco referencial para a elaboração de projetos relacionados ou não com o tema da segurança alimentar, tanto para poderes públicos, quanto para organizações civis” (SACCO DOS ANJOS; CALDAS, 2007, p. 63).

⁸³ Consad 7 de Setembro (Rondônia); Consad Agreste Potiguar (Rio Grande do Norte); Consad Alto Acre (Acre); Consad Alto Irani (Santa Catarina); Consad Arari (Pará); Consad Bacia do Itabapoana (Rio de Janeiro); Consad Baixada Cuiabana (Mato Grosso); Consad Baixo Parnaíba Piauiense (Piauí); Consad Baturité (Ceará); Consad Bico do Papagaio (Tocantins); Consad Serra da Bodoquena (Mato Grosso do Sul); Consad Brumado (Bahia); Consad Centro Sul (Rio Grande do Sul); Consad Entorno de Brasília (Goiás); Consad Entre-Rios (Paraná); Consad Extremo Oeste (Santa Catarina); Consad Iguatemi (Mato Grosso do Sul); Consad Itambé (Pernambuco); Consad Itaparica (Pernambuco); Consad Jiquiriça (Bahia); Consad Juruá (Amazonas); Consad Lençóis Maranhenses (Maranhão); Consad Litoral Norte Paraibano (Paraíba); Consad Litoral Ocidental Maranhense (Maranhão); Consad Macapá (Amapá); Consad Médio Jequitinhonha (Minas Gerais); Consad Médio Rio Branco (Roraima); Consad Metropolitano Sul (Rio Grande do Sul); Consad Missões (Rio Grande do Sul); Consad Noroeste Paulista (São Paulo); Consad Norte Capixaba (Espírito Santo); Consad Norte de Alagoas (Alagoas); Consad Vale do Ivinhema (Mato Grosso do Sul); Consad Paraná Centro (Paraná); Consad Rio Sul (Rio de Janeiro); Consad Serra Catarinense (Santa Catarina); Consad Sertão do São Francisco (Sergipe); Consad Sudoeste Paulista (São Paulo); Consad Urucuia Grande Sertão (Minas Gerais); Consad Vale do Ribeira (São Paulo). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad>

continentais, esse desafio é ainda maior, levando-se em conta as grandes discrepâncias regionais.

Portanto, há necessidade de fortalecer as organizações sociais no sentido de que essas se tornem espaços de participação e decisão democrática e não meros reprodutores de tarefas prescritas por programas que nem sempre se mostram aptos a atender às reais necessidades da população.

A proximidade com os problemas situados nos municípios poderá potencializar a solução de problemas emergentes em vários locais do Brasil, como por exemplo, onde as áreas destinadas ao cultivo de alimentos estão se transformando em “desertos verdes”. Ilustrando essa questão, durante o III Encontro Nacional dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Brasília em 26.1.2007, o depoimento de um representante do CONSAD, traduz o antagonismo do Governo Federal, que permite a instalação de indústrias produtoras de celulose enquanto no seu discurso assume o compromisso para a produção de alimentos. “Nossa região está se tornando um deserto verde, por causa do cultivo de eucalipto, que está se expandindo, fomentado por empresas que parecem não ter compromisso social” (ALVES, 2007, p.1).

3.7 REFLEXÕES SOBRE AS (IN)SUSTENTABILIDADES PRODUZIDAS: AVANÇOS E DESCOMPASSOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Segundo Hirai (2008), a produção de alimentos é a condição crucial para consolidar os pressupostos da política de segurança alimentar que “**assegura o direito a alimentação em quantidade e qualidade a todas as pessoas**”. Antes porém, cabe esclarecer o que se entende por sustentabilidade: “deve ser compreendida como as múltiplas alternativas que cada localidade, região ou nação tem, pelas suas diferenças culturais, ambientais e valores (éticos e morais) de se inserir no processo geral de desenvolvimento” (BECKER, 1999, p. 73).

O vocábulo *sustentável* obriga considerar a dimensão ambiental do desenvolvimento, questão que tomou caráter relevante no início dos anos 70 do século XX, a partir da crise do petróleo, principal fonte energética do mundo ocidental dito moderno. (MARTINS, 2004)⁸⁴. O mesmo autor aduz:

A expressão *desenvolvimento sustentável* pressupõe considerar as dimensões econômica, social e ambiental. De tal sorte que, mesmo antes do aparecimento deste vocábulo composto estas preocupações estavam presentes na expressão *ecodesenvolvimento* introduzida por Maurice Strong (Secretário Geral da Conferência de Estocolmo-72) e que mais tarde foram apontadas por Ignacy Sachs entre as diversas dimensões da sustentabilidade: **social, econômica, ecológica, territorial e cultural** (idem, p. 5).

Essas noções esclarecem a necessidade de compreender e relacionar a concepção de segurança alimentar e nutricional à questão da sustentabilidade, entendida como:

A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (IBGE, 2006, p.21).

De acordo com esse entendimento todas as formas que se opuserem à para sua consecução ou que desconsiderarem um de seus pressupostos serão compreendidas, nesta tese como **(in)sustentáveis**.

Hirai 2008 afirma que há convergência de fatores que identificam algumas dificuldades observadas no sistema de produção agrícola familiar e indicam uma série de **(in)sustentabilidades**, considerando-se seu protagonismo enquanto produtor de alimentos.

⁸⁴ MARTINS, S R. **Formação de coordenadores e multiplicadores socioambientais**. Texto base para os Núcleos de Educação Ambiental da Agenda 21 de Pelotas, 10 p. 2004. Texto de circulação interna.

[...]existem poucas iniciativas consistentes destinadas a combater a insegurança alimentar no âmbito rural e que estejam efetivamente orientadas a fomentar a produção de autoconsumo das famílias como via capaz de reduzir o impacto desse grave problema social.

Constataram-se enormes vínculos existentes entre a dimensão do autoconsumo e o grau de mercantilização da agricultura nos estabelecimentos familiares. Muitas famílias, especialmente as que se encontram na condição de integradas ao complexo fumageiro, enfrentam sérias dificuldades de produzir para o autoconsumo, sendo a deficiência de mão-de-obra um dos principais argumentos apresentados na realização das entrevistas. O tempo disponível, cada vez mais escasso, é dedicado ao trabalho árduo e insalubre da produção e secagem da produção de fumo.

Nessa perspectiva, a grande maioria dos agricultores familiares entrevistados apontou a baixa valorização da produção agropecuária obtida em seus estabelecimentos como elemento desalentador para busca de outras alternativas produtivas, o que, ao fim e ao cabo, pode comprometer, no longo prazo, a reprodução social de seus membros. A inexistência de mercados⁸⁵ compatíveis com a natureza dos processos produtivos da agricultura familiar, simultaneamente marcados pela menor escala de produção e regularidade na oferta, figura como elemento em destaque para mostrar a crise dessa forma social de produção.

Embora o MDS tenha uma proposta para a compra dos produtos agrícolas através do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) utilizados pelo Programa Fome Zero, verificou-se o descontentamento dos agricultores familiares em relação a efetivação do pagamento relativo aos produtos fornecidos à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Este fator pode influenciar diretamente na motivação dos agricultores familiares para continuarem produzindo alimentos.

A adoção de uma política de liberalização do comércio pelo governo federal, a partir da determinação das instituições e organismos multilaterais, produz um cenário em que os agricultores vêem-se à deriva ante as contínuas oscilações do mercado, tendo que adequar-se ao cultivo de produtos, muitas vezes não almejados, na tentativa de estabilizar seus rendimentos e assegurar a sobrevivência do seu núcleo familiar. Observou-se que muitas vezes, a difundida idéia da especialização produtiva não traz os resultados esperados, pois a dependência exclusiva a uma única forma de ingresso econômico (no caso em questão: leite, pêssego ou fumo) gera vulnerabilidade, instabilidade e endividamento.

O processo de mercantilização da agricultura passou a exigir dos agricultores familiares a utilização de maquinários e equipamentos que são apontados por eles como “facilitadores do trabalho”. Entretanto, o alto custo atribuído à sua aquisição e uso nas propriedades rurais torna-se motivo de grande preocupação, dado que incidem diretamente nos custos de produção, impossibilitando-os de concorrer com os preços de mercado praticados pela agricultura comercial.

⁸⁵ O Programa adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência. Estes não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até os limites estabelecidos pelo Decreto nº 6.447 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

Pressionados pelo processo de mercantilização da agricultura, os agricultores familiares intensificam suas horas de trabalho, tornam-se dependentes de tecnologias de custo incompatível com seus recursos e utilizam insumos cada vez mais caros. Esses fatores contribuem, conjuntamente, para minimizar a expressão da produção para o autoconsumo.

Constatou-se nas entrevistas que os agricultores familiares reconhecem os benefícios trazidos pelo uso dos maquinários e equipamentos que facilitaram o processo laboral destes. Entretanto o alto custo derivado dos mesmos torna-se motivo de preocupação entre os pesquisados e gera descontentamento e insegurança no momento da comercialização dos produtos que nem sempre possuem preço mínimo assegurado na região.

A pesquisa constatou alterações profundas no modo de vida das famílias rurais nas últimas décadas, a tal ponto que na época em que seus pais produziam seria inconcebível a possibilidade de se comprar qualquer produto de consumo alimentar, além do café, erva-mate, sal e, em alguns casos, o açúcar. Atualmente não somente produtos alimentares industrializados são crescentemente consumidos pelos membros das famílias, mas inclusive frutas, ovos, leite, carnes e legumes.

Embora os resultados da pesquisa tenham apontado para o fato de a grande maioria preservar as práticas de cultivo para o autoconsumo alimentar, isso não significa que essa produção seja suficiente para assegurar a alimentação das famílias. Esse quadro reveste importância e serve para compreender o fato que 53% das famílias entrevistadas haverem manifestado que regularmente compram hortifrutigranjeiros de terceiros, particularmente de comerciantes que circulam com suas Kombis e camionetas nas estradas rurais.

Esses dados desfazem certas visões, freqüentemente romantizadas, que associam as colônias do extremo sul gaúcho a um espaço rural, que no passado era ocupado por uma agricultura tipicamente camponesa, a qual assume hoje a forma de agricultura familiar. Há, portanto, uma série de aspectos a serem ampliados e aprofundados a partir da realização dessa pesquisa por outros investigadores comprometidos com a questão da segurança alimentar no espaço rural. O tema do autoconsumo responde a uma série de aspectos ligados ao âmbito estrito da família rural e ao universo mais amplo em que se acha inserida, tal como se buscou evidenciar a partir deste estudo (HIRAI, 2008, p.132-133).

Tratando-se da agricultura familiar o último censo agropecuário (2006) revelou que apenas 24,3% (ou 80,25 milhões de hectares) da área agrícola é responsável “por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a soja (16%).⁸⁶ Segundo o IBGE, o valor médio da produção anual da agricultura familiar foi de R\$ 13,99 mil”. A agricultura orgânica ganha des-

⁸⁶Fonte: <http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/agricultura-familiar-produz-mais-em-menor-area>

taque e chega a 80%. Em termos econômicos, é responsável por 10% do PIB nacional. Historicamente a agricultura familiar tem menos terras, tem menos recursos públicos como suporte de suas atividades. Recebeu cerca de 13 bilhões de reais em 2008 contra cerca de 100 bilhões do agronegócio. Mas a agricultura familiar continua perdendo espaço. A concentração da terra aumentou e diminuiu o espaço dos pequenos, o que se conforma em mais uma **(in) sustentabilidade produzida**.

Em recente depoimento, Arbex Jr⁸⁷. (2009, s/p), reportando-se ao agronegócio⁸⁸ afirma:

[...] Existe relação entre a crescente mecanização da agricultura e o aumento da fome, como consequência da concentração da propriedade e da renda. Nas grandes culturas mecanizadas, um único trabalhador pode cultivar cerca de 200 hectares, com altíssimo índice de produtividade (medido em toneladas de cereais por trabalhador por ano), graças a investimentos em tecnologia, bioquímica, seleção de sementes etc. Em contrapartida, menos da metade dos trabalhadores rurais dispõe de tração animal para tocar suas culturas, e cerca de 1/3 estão completamente à margem da “revolução verde”. São os camponeses pobres, que formam o vasto exército de seres humanos forçados, quando podem, a vender sua força de trabalho por valores aviltantes em grandes plantações (não raro, os “salários” situam-se no limite de 2 dólares diários, valor que serve de parâmetro de linha de pobreza para o Banco Mundial).

Nessa referência, aparece como **(in)sustentabilidade** produzida a realidade dos trabalhadores rurais que ficaram à margem da Revolução Verde. Entretanto, cabe lembrar que, excluindo-se as precárias condições de vida dos trabalhadores rurais empobrecidos, muitos deles provavelmente são responsáveis pela produção de alimentos que atendem a um dos pressupostos para a consolidação da segurança alimentar, ou seja, a produção de alimentos de qualidade.

3.7.1 A revolução verde e o contexto internacional da política de segurança alimentar e nutricional

⁸⁷ José Arbex Júnior possui graduação em Jornalismo pela Universidade de São Paulo (1982) e doutorado em História Social pela Universidade de São Paulo (2000). Atualmente é professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Tem experiência na área de Comunicação, com ênfase em Organização Editorial de Jornais, atuando principalmente nos seguintes temas: mídia, cultura, política internacional, manipulação da informação. (Texto informado pelo autor em seu Currículo Lattes).

⁸⁸Disponível em: <http://www.mst.org.br>. Acesso em 10.11.2009.

A Revolução Verde⁸⁹ está profundamente imbricada na formatação da política de Segurança Alimentar e Nutricional, observando-se o contexto internacional de sua gênese. As primeiras discussões acerca do tema ocorreram em sua fase mais importante, na Europa, no Pós-Segunda Guerra. Nesse momento se estabeleceram políticas continentais para que as garantias ao acesso à alimentação pudessem ser mantidas nas mais diversas situações, até mesmo durante conflitos internacionais (GALEAZZI, 1996). No entanto, o termo Segurança Alimentar começou a ser referido logo após a Primeira Guerra Mundial, quando essa traumática experiência deixou claro que um país poderia dominar outro através do suprimento alimentar e que isso poderia tornar-se uma arma poderosa, principalmente se países menos desenvolvidos não dispusessem de meios para atender a sua própria demanda. Nesse sentido, o abastecimento alimentar adquiria um significado de segurança nacional, apontando para a necessidade de formação de estoques “estratégicos” de alimentos, fortalecendo a ideia de que a soberania de uma nação dependia de sua capacidade de autoprovisão de alimentos e de matérias-primas. Portanto, o termo segurança alimentar é de origem militar e vinculava a questão alimentar exclusivamente à capacidade de produção. Segurança alimentar significava, sobretudo, soberania.

Em 1943, quando milhões de europeus tiveram sua infraestrutura agrícola destruída pelas guerras, discutia-se a constituição da Organização das Nações Unidas – ONU e do Fundo Monetário Internacional – FMI, e com essa discussão havia uma proposta de criar uma organização multigovernamental para o incentivo da agricultura e alimentação. Decorrente dessa ideia realizou-se, nesse mesmo ano, a I Conferência Internacional sobre o tema, em Hot Spring, Arkansas, EUA. Mas a proposta de garantir um mecanismo de cotas e ajuda alimentar, semelhante ao do FMI, para que cada país pudesse reerguer sua produção alimentar de forma soberana não foi aceita. Entretanto, como resultado de um amplo debate, cria-se em 1945 um organismo denominado Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO.

⁸⁹ . O termo “revolução verde” foi cunhado em 1968 por William Gaud, então administrador da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, em alusão à crescente produção agrícola observada na América Latina e Ásia entre os anos 40 e 60 graças a maior uso de fertilizantes e melhores variedades de cultivos, entre outras variáveis. Disponível em: <http://www.mwglobal.org/ipsbrasil>.

A ideia inicial sobre Segurança Alimentar, que estava essencialmente ancorada na produção de alimentos, manteve-se até a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar promovida pela FAO, em 1974.

Já em 1996, mais de 180 nações participaram da Cúpula Mundial da Alimentação, as quais se comprometeram em diminuir pela metade, até o ano 2015, o índice de pessoas subnutridas no mundo. Foram concebidos dois grandes documentos: a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, listando sete compromissos que os governos participantes iriam assumir para elevar o nível de segurança alimentar, e o plano complementar de ação da Cúpula Mundial da Alimentação, listando objetivos específicos para alcançar as metas consubstanciadas na Declaração. Todas as nações envolvidas concordaram e subscreveram a declaração, coincidindo em relação à urgência na adoção de medidas, devendo-se, para isso, implementar ações nas distintas esferas de atuação (local, regional, comunitária). Essas ações implicam iniciativas no âmbito educativo e político relacionadas ao combate à fome e à insegurança alimentar.

Esse compromisso foi renovado em Roma, no dia 11 de junho de 2002, pelos mesmos 182 países signatários da Declaração anterior. No marco do documento final da Cúpula Mundial da Alimentação, cinco anos depois, os chefes de Estado e de governo evidenciaram a necessidade de renovar os esforços de organizações internacionais, da sociedade civil e do setor privado, no sentido de atuar de modo ainda mais incisivo com vistas a pôr fim à tragédia que alcança atualmente mais de 800 milhões de pessoas em todo o mundo (BELIK, 2003).

Esse panorama agravou-se de forma intensa. Segundo recente entrevista dada por Jaques Diof⁹⁰, nas próximas quatro décadas, a população mundial aumentará em 2,3 bilhões de pessoas e ficará mais rica. Satisfazer a demanda dos 9,1 bilhões de pessoas no planeta em 2050 exigirá produzir 70% mais alimentos do que hoje [...] nos próximos anos, o sistema alimentar mundial deverá enfrentar o crescente desafio da mudança climática — que pode reduzir a produção agrícola potencial em até

⁹⁰ Artigo publicado na Folha de São Paulo em 19.10.2009

21% no conjunto dos países em desenvolvimento —, bem como pragas e doenças transfronteiriças mais graves de animais e plantas.

A definição clássica adotada pela FAO estabelece que a segurança alimentar representa um estado no qual todas as pessoas, durante todo o tempo, possuam acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades dietárias e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (BELIK, 2003, p.23).

Percebe-se que esse conceito é bastante amplo, pois comporta elementos que afetam não somente a disponibilidade de alimento, mas também a sua qualidade nutritiva. Enfatiza os aspectos do acesso, qualidade e suficiência, valorizando os hábitos alimentares adequados, ao mesmo tempo que situa a segurança alimentar e nutricional como condição basilar de cidadania.

Com efeito, trata-se de uma noção que vem sendo objeto de novos significados. Desde a I Conferência Mundial de Alimentação, realizada pela FAO em 1974 houve a incorporação de novos elementos ao seu conteúdo, cabendo ressaltar que um dos avanços foi a garantia da qualidade nutricional e sanitária (*safety food*). A partir daí, começa-se a dar importância às questões relacionadas às formas de acesso por parte do conjunto da população (produção, distribuição e estoque) ou o que se conhece como *food security*. Relacionada a essa questão, a década de 1970 foi marcada pela escassez dos estoques mundiais de alimentos, vislumbrando-se na Revolução Verde a grande esperança para reverter esse quadro, tendo em vista o potencial de inovações tecnológicas capazes de incrementar exponencialmente a oferta de alimentos e de matérias-primas. Esse movimento teve início nos anos 1950 nos Estados Unidos, efetivamente no México na década de 1960 espalhando-se pelos demais continentes no decorrer das duas décadas subsequentes.

Admitia-se à época que incrementos sucessivos da produtividade agrícola seriam capazes de resolver o problema da fome nos países em desenvolvimento. Ao longo dos anos, e inclusive nos dias atuais, o ideário da Revolução Verde passou a sofrer inúmeras críticas. No curso desse processo vem sendo questionada a sustentabilidade de uma tecnologia voltada à monocultura, altamente dependente do uso de fertilizantes, pesticidas e insumos não-renováveis de alto custo, e geradora de i-

números impactos ambientais⁹¹. Embora a produção mundial de alimentos tenha crescido consideravelmente, esse fato não garantiu o desaparecimento da fome e da desnutrição. Reforçou-se, assim, o entendimento de que tais mazelas eram decorrentes, não da falta de alimentos, e sim dos problemas relativos ao acesso e distribuição.

No início dos anos 1980, novos temas reclamam renovada atenção, particularmente os que afetam as vinculações entre produção agroalimentar, desenvolvimento rural e desenvolvimento agrícola. Percebe-se que a fome não é tanto uma consequência de uma produção alimentar insuficiente, mas, sim, da marginalização econômica de certas populações (CHONCHOL, 2005, p.3).

No bojo desse importante debate a FAO apresentou, em 1983, um novo conceito de Segurança Alimentar que se baseava em três grandes objetivos: a oferta adequada de alimentos, a estabilidade da oferta e do mercado dos alimentos e a segurança no acesso aos alimentos ofertados. Dessa forma, mais do que a disponibilidade de alimentos, a capacidade de acesso por parte dos povos assume o *status* de questão crucial para a segurança alimentar. A partir de então, ela aparece associada à garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução de pobreza (VALENTE, 1995).

No itinerário da consolidação do atual conceito de Segurança Alimentar percebe-se, ao final dos anos de 1980 e início de 1990, a incorporação sucessiva de outras acepções, tais como: alimento seguro, pressupondo que esteja livre de contaminação biológica ou química; qualidade do alimento, reunindo atributos relacionados aos aspectos nutricionais, biológicos e da tecnologia de produção; balanceamento da dieta, informação e opções culturais, considerando os hábitos alimentares da população-alvo das políticas públicas. Outrossim,

Passa-se também a considerar a questão da equidade e da justiça, especialmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações, o uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado. Entrou em pauta a discussão dos modos-de-vida sustentáveis. O direito à alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à auto-determinação e à satisfação de outras necessidades básicas (VALENTE, 1995, p.3).

⁹¹ Sobre os danos provocados pela Revolução Verde no Rio Grande do Sul, ver: CAPORAL (2003).

A Conferência Internacional sobre Nutrição, conjuntamente promovida pela ONU e FAO, realizou-se em 1992, contando com a presença de 159 países e dos líderes da Comunidade Econômica Europeia, e teve como corolário a elaboração da Declaração Mundial sobre a Nutrição. Todas as nações que participaram da conferência coincidiram no entendimento de que a fome e a desnutrição são inaceitáveis e que o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros é um direito de cada pessoa. Um plano de ação foi concebido com vistas ao combate à fome e ao aumento da segurança alimentar no âmbito dos domicílios, agregando-se outras questões correlatas, como as que afetam a assistência básica à saúde (abastecimento de água, saneamento e saúde pública) e o cuidado promovido nos domicílios aos membros da família (carinho, atenção, preparo do alimento, aleitamento materno, estimulação psicossocial, informação, educação).

Em nível internacional, emergiu um movimento em defesa da Segurança Alimentar como um direito básico e que chamava atenção para cinco grandes aspectos:

- A questão da Segurança Alimentar deve ser entendida como um direito humano básico (*entitlement*) à alimentação e à nutrição;
- Este direito deve ser garantido por políticas públicas e privadas;
- O papel do Estado é o de proteger o exercício desses direitos;
- A fundamentalidade da participação ativa e atuação da sociedade civil, nas situações e circunstâncias em que o Estado é incapaz de agir;
- A necessidade de romper com a tendência de opor o mercado e ao Estado, entendendo que cada setor tem seu papel, cabendo à sociedade civil o compromisso de mediá-los (VALENTE, 1995).

Seguindo os debates sobre Segurança Alimentar, a Cúpula Mundial de Alimentação reuniu-se em Roma em 1996, tratando da questão e destacando:

A pobreza é uma causa importante de insegurança alimentar, e o progresso sustentável em sua erradicação é fundamental para melhorar o acesso aos alimentos. Os conflitos, o terrorismo, a corrupção e a degradação do meio ambiente contribuem também consideravelmente para a insegurança alimentar. É preciso esforçar-se para conseguir uma maior produção de alimentos, incluindo os alimentos básicos. Isto deve realizar-se no contexto da

utilização sustentável dos recursos naturais, da eliminação de modelos de consumo e produção não sustentáveis, particularmente nos países industrializados, e da estabilização no prazo mais curto possível da população mundial. Reconhecemos a contribuição fundamental das mulheres para a segurança alimentar, sobretudo nas zonas rurais dos países em desenvolvimento, e a necessidade de garantir a igualdade entre o homem e a mulher. Para reforçar a estabilidade social e contribuir na correção da excessiva taxa de migração do campo para as cidades que muitos países enfrentam, será também necessário considerar prioritária a revitalização das áreas rurais (DECLARAÇÃO MUNDIAL DE ROMA, 1996, p.1-2).

Nesse documento ressalta-se a importância dos governos, a quem cabe garantir políticas que promovam a paz, a estabilidade social, política e econômica, a equidade e igualdade entre os sexos. A fome é vista como uma ameaça para as sociedades e para a própria estabilidade da comunidade internacional. Evidencia-se também a necessidade de investimentos em pesquisas e infra-estrutura para garantir a segurança alimentar, associando-os à geração de emprego e renda e à promoção do acesso equitativo aos recursos produtivos e financeiros. Destaca-se, ainda, o papel fundamental dos agricultores, pescadores, povos das florestas, populações indígenas e suas comunidades. Por fim, o documento assume compromissos direcionados a ações nacionais e internacionais orientadas no sentido de:

- a) Garantir um ambiente político, social e econômico que promova ações de erradicação da pobreza, a participação plena e equitativa dos homens e mulheres e a sustentabilidade da segurança alimentar;
- b) Aplicar políticas que melhorem o acesso físico e econômico de todos, em todos os momentos, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros;
- c) Adotar políticas, práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, pesqueiro, florestal e rural para assegurar o abastecimento alimentar de cada nação;
- d) Promover políticas de comércio mundial justo e orientado para o mercado;
- e) Prevenir o enfrentamento de catástrofes naturais e emergências de ordem humanitária para fomentar a reabilitação, a recuperação, o desenvolvimento e a capacidade para satisfazer necessidades futuras;
- f) Promover a destinação, utilização e otimização dos recursos públicos e privados para fortalecer os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas,

pesqueiros e florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em áreas de baixo e alto potencial;

- g) Aplicar e vigiar as medidas, dando seguimento ao Plano de Ação em todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional.

Considera-se importante a manifestação desses compromissos, em que pese o fato de que no início de 2002 a FAO organizou uma nova Conferência com o nome de “Cúpula + 5”, na qual se constatou que a meta para 2015 estava muito distante de ser atingida. Para o Diretor Geral da FAO, Jaques Diouf, o progresso em reduzir a fome no mundo paralisou, e em consequência da fome ainda morrem anualmente seis milhões de crianças com até 5 anos de idade. Para reduzir o número de famintos é necessário atingir 24 milhões de pessoas ao ano. O que se observa, no entanto, é que entre os anos de 1998-2000, esse número atingiu apenas 2,5 milhões (FAO, 2002).

Segundo estimativas das Nações Unidas e de organizações de ajuda humanitária, o mundo está diante da ameaça de o século 21 tornar-se o século da fome. Os efeitos da crise mundial agravaram o quadro da fome no mundo. Segundo o relatório, a quantidade de famintos em todo o planeta aumentou para 1,02 bilhão de pessoas. Este é o maior número desde 1970, informou a FAO. Em termos estatísticos, uma em cada seis pessoas no planeta não dispõe de alimentação suficiente. Em relação ao ano passado, aumentou em 100 milhões o número de pessoas que não têm o suficiente para comer. A maioria dos subnutridos e famintos vivem em países em desenvolvimento, explicitou o relatório.

3.7.2 Os dados da pesquisa nacional de amostra por domicílio (PNAD)

A pesquisa revela que em 65,2% dos aproximadamente 52 milhões de domicílios particulares brasileiros, estimados para 2004, residiam pessoas em situação de Segurança Alimentar (SA)⁹². Desse conjunto fazem parte indivíduos que efetivamente tiveram acesso, nos 90 dias prévios à data da entrevista, aos alimentos em

⁹² Segundo o IBGE (2006, p. 27) considera-se Segurança Alimentar: o acesso ao alimento em quantidade e qualidade suficientes sem preocupação de ausência em um futuro próximo. Insegurança Alimentar Moderada é a limitação de acesso quantitativo aos alimentos e Insegurança Alimentar Grave é a situação de fome pela qual passam as pessoas quase todos os dias.

quantidade e qualidade adequadas e que nem sequer se sentiam na iminência de sofrer qualquer restrição no futuro próximo. Significa um contingente equivalente a 109 milhões de pessoas ou 60,2% do total. Por outro lado, nos outros 34,8% dos domicílios, considerados em situação de insegurança alimentar (IA), residiam aproximadamente 72 milhões de pessoas (39,8% do total), as quais viviam em unidades domiciliares submetidas à insegurança alimentar leve, moderada ou grave.

A mesma fonte indica que em 12,3% e 6,5% deles vivem pessoas com insegurança alimentar moderada e grave, respectivamente. Isso significa que apesar de todos os esforços no que tange à política de segurança alimentar e nutricional implantada nos últimos anos, esse fenômeno atinge um universo de 39,5 milhões de pessoas, o que supera, a título de exemplo, a população da Argentina, equivalente a cerca de 35 milhões de habitantes.

Outro fator apontado pela pesquisa é que no meio rural brasileiro há maior prevalência domiciliar de insegurança alimentar grave ou moderada: cerca de 9,5 milhões de moradores rurais convivem com restrição quantitativa de alimentos e 3,4 milhões convivem com a experiência da fome. No Sul do Brasil, a incidência de insegurança alimentar no âmbito da população rural é menos intensa do que no Norte-Nordeste do país, atingindo, segundo a mesma fonte, 12,3% da população com insegurança alimentar, ou seja, 1.053.100 pessoas. Não obstante, torna-se igualmente importante examinar as causas que produzem esse quadro. Alguns estudos realizados recentemente identificaram razões históricas que contribuem para produzir esse cenário, os quais repercutem até os dias atuais. Nesse contexto:

Na retórica do Estado desenvolvimentista da era Vargas e das transformações subsequentes os agricultores foram duramente penalizados por produzirem farinha e serem relegados a meros produtores de cereais [...] simultaneamente foi sendo esvaziado um dos esteios da tradição camponesa do Brasil meridional [...] o que chamamos de mito da “autonomia camponesa”, com o abandono de muitas práticas vinculadas ao autoconsumo (hortas, pomares, criação de pequenos animais e transformação caseira) (SACCO DOS ANJOS 2005, p. 17; aspas no original).

A insegurança alimentar das populações rurais expressa também a desigualdade que permeia as relações sociais no âmbito da produção agrícola. Muitas

seriam as análises necessárias para discutir a questão do acesso a terra e aos meios de produção, mas não é esse o objetivo deste trabalho.

Quanto às regiões pesquisadas pela PNAD 2004, a desigualdade regional é confirmada mais uma vez, apontando o Norte e Nordeste como regiões em que a insegurança alimentar grave apresentou proporções mais elevadas na zona rural, enquanto no Sul e Centro-Oeste ocorreu o inverso, havendo sido detectada a insegurança alimentar grave em maiores proporções nas áreas urbanas. No Nordeste a insegurança alimentar grave atinge respectivamente 17,1% e 13,2% da população residente no âmbito rural e urbano. Na região Norte, ela incide sobre 14,4% da população rural e 12,7% da população urbana. Na região Sul, a incidência de situações de insegurança alimentar grave é de apenas 2,6%.

No que se refere à raça, constatou-se que a insegurança alimentar atinge 11,5% da população negra ou parda e cai para 4,1% entre os brancos, o que demonstra também a desigualdade econômica entre as raças. Cabe ainda destacar que a insegurança alimentar não só se manifesta pela ausência dos alimentos, mas também pelo seu uso inadequado, o que se comprova nos dados de 2002-2003 da POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares).

Segundo essa mesma fonte, existem 38,8 milhões de brasileiros com excesso de peso, dos quais 10,5 milhões são considerados obesos (BELIK, 2006). Esse fato denota a complexidade da questão relativa à Segurança Alimentar, seus múltiplos enfoques e os atuais desafios para a construção de políticas que atendam às dimensões implicadas, bem como à natureza interdisciplinar dessa questão.

Pensa-se que o tema da Segurança Alimentar/Estado não pode ser abordado sem que se considere o funcionamento de uma sociedade construída sob o império da lógica capitalista, marcada pela brutal desigualdade social, na qual o acesso à alimentação é dificultado pela concentração dos meios de produção. Parte-se aqui da premissa de que se torna crucial oferecer condições mínimas que permitam aumentar os graus de liberdade às estruturas de ascensão social por parte da população mais pobre. Percebe-se que o Brasil, no plano diplomático-institucional, segue estritamente as determinações emanadas das grandes arenas mundiais de decisão em torno das noções de Segurança Alimentar, incorporando os elementos que am-

pliam o seu conceito e escopo temático. Este fato se comprova observando-se as “intenções” de implantação da política de segurança alimentar no campo dos direitos sociais.

Entretanto, entende-se que as políticas públicas adquiriram visibilidade apenas na década de 1990, quando a sociedade brasileira passava por um momento no qual o Estado havia reduzido consideravelmente seu nível de protagonismo, diante do ajuste fiscal imposto pelos organismos multilaterais. Importante destacar que em 1992 lançou-se no país o **Mapa da Fome** pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) que denunciou a existência de 32 milhões de brasileiros que não tinham renda suficiente para se alimentar.

Parte-se do suposto de que a criação de um Ministério que prioriza o combate à fome não garante a eficácia das medidas preconizadas. Considera-se que os indicadores divulgados pelo IBGE permitem dimensionar os problemas da insegurança alimentar e sua manifestação mais severa que é a fome, bem como o fato de que há muito ainda a fazer para tornar mais efetiva a Política de Segurança Alimentar, pois os fatos indicam a redução das situações de insegurança alimentar num ritmo muito aquém do esperado.

Em recente divulgação feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2008), percebe-se que a desigualdade social no Brasil vem se reduzindo ao longo dos últimos anos, mas a distância entre ricos e pobres ainda é grande. Assim, de acordo com estudo, o que um pobre gasta em um ano é o mesmo que um rico — que vive em uma família com renda *per capita* acima de R\$ 4.400 por mês — consome em três dias. A constatação tem como base os dados apresentados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) relativa a 2008.

A mesma fonte informa que apesar de estar registrando desde 2001 queda da desigualdade social, o Brasil ainda é um “monumento à desigualdade”.

Enquanto os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%. Embora a situação há uma década fosse pior, a renda apropriada pelo 1% mais rico é igual à dos 45% mais pobres. De acordo com o estudo, se um terço da renda nacional fosse perfeitamente distribuído, seria possí-

vel garantir a todas as famílias brasileiras a satisfação de todas as suas necessidades mais básicas. Contudo, quase 50 milhões de pessoas ainda vivem em famílias com renda abaixo de R\$ 190 ao mês.

Pode-se concluir que, em termos percentuais, não houve uma grande transformação e que a insegurança alimentar não pode ser atribuída à falta de alimentos e sim às condições que assegurem o seu acesso, seja na forma de programas de transferência de renda, seja via produção de alimentos para o autoconsumo, tanto no campo quanto na cidade. O fato de a fome e a insegurança alimentar atingirem as populações rurais é sumamente importante e pode estar associado ao desprestígio que acomete as famílias rurais em relação a produzirem para atender a suas próprias necessidades de consumo⁹³. Essa e outras questões devem servir de base para que o Estado e a sociedade civil atuem no sentido de ampliar e qualificar o papel das políticas públicas de longo prazo, sem perder de vista ações emergenciais e a formação de recursos humanos para atuar nessa área.

A produção interna de alimentos sempre foi econômica e politicamente relevante, inclusive nos países que têm elevada dependência do comércio exterior (MALLUF, 2007, p. 54).

Nessa perspectiva, no caso de países desenvolvidos, os fatos demonstram que as políticas relacionadas com a produção e o acesso aos alimentos sempre integraram as estratégias de desenvolvimento, enquanto no Brasil a política agrícola historicamente voltou-se para o financiamento da produção comercial destinada à exportação, deixando à deriva os agricultores que de fato produzem o alimento. Enquanto se incentiva o plantio de milhares de hectares de eucalipto no sul do RS, as pequenas propriedades que de fato produzem a alimentação do país recebem poucos recursos para garantir a continuidade de sua produção e sofrem com a ausência de preço mínimo para seus cultivos; enquanto o uso de sementes transgênicas se alastra recebendo uma condição legal dúbia pela ótica econômica e não como uma herança comum da humanidade; enquanto programas de transferência de ren-

⁹³ Ver: HIRAI, W.G. **Agricultura Familiar e Segurança Alimentar**: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do RS. 2008. 148f. Dissertação de mestrado. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. UFPEL, Pelotas, 2008.

da “elevam” as condições de vida, fato comprovado por estatísticas que ainda não capturam a imensa barreira que separa aquele (rico) que consome em três dias o mesmo que o outro(pobre) consome em um ano, ou seja, 360 dias – tudo indica que as **(in)sustentabilidades** produzidas e legitimadas pelos discursos correntes se perpetuem e continuem exigindo estratégias cada vez mais intransigentes para sua superação. No próximo capítulo tratar-se-á desta questão, tendo-se como protagonistas os assistentes sociais, que historicamente se envolveram com as **(in)sustentabilidades** produzidas.

4 DIÁLOGOS DO SERVIÇO SOCIAL COM A POBREZA, A FOME E O ESTADO: DECIFRANDO SEUS CONTORNOS

Cada profesional de Servicio Social debe asumir conscientemente su compromiso político, mediante su identificación con un modelo de desarrollo social. Lo que no significa, en absoluto, subordinar el Servicio Social a las parcialidades políticas contingentes.

Ezequiel Ander Egg (1975)

4.1 O SERVIÇO SOCIAL E A ANÁLISE DA POBREZA

Neste capítulo apresentam-se os resultados da análise fundamentada na produção de conhecimento elaborado pelo Serviço Social no Brasil desde que a categoria profissional passou a registrar sua produção científica, a partir da década de 1980, através da **Revista Serviço Social & Sociedade**. Esta **Revista** se constitui num importante meio de divulgação, de debate e de publicação da produção do Serviço Social brasileiro, sendo hoje o mais significativo registro da história da profissão em nosso país. Hoje ela é uma referência nacional e internacional, com o objetivo de levar aos profissionais da categoria e áreas afins as últimas informações sobre os mais diversos temas ligados à realidade social, política e econômica.

Para a elaboração da análise foram consultadas as edições correspondentes ao período de 1980 (ano que marca o início das edições) até o ano de 2004, ano de criação Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), aqui considerado como um marco legal e político no combate à fome em nosso país. Nas revistas editadas na década de 1980 encontraram-se 7(sete) artigos tratando do assunto; na década de 1990 foram 9 (nove) e na década de 2000 até o ano de 2004

utilizado como ano/limite para a análise, encontraram-se 6(seis) artigos. O total de revistas consultadas foi de 84 exemplares e destas foram selecionados 22 artigos que tratam das temáticas pobreza, fome e políticas sociais relacionadas a essas questões. Dentre as políticas sociais selecionaram-se para a análise os textos que tratam da política agrária, dado seu forte imbricamento na questão da fome considerando que o acesso/não acesso à terra e a produção de alimentos, além de fatores econômicos relacionados principalmente à iniqua distribuição de renda e que podem ser também determinantes desta.

A década de 1980 é marcada por alguns avanços na esfera das políticas sociais com a elevação da taxa de cobertura demográfica e a universalização de alguns direitos sociais. Entretanto a desorganização do aparelho estatal voltado para a questão social e a degradação da infraestrutura dos serviços públicos marcaram o período como um todo e este fato teve repercussão direta sobre os indicadores de pobreza.

Neste período, dos 7(sete)⁹⁴ artigos analisados encontramos 3 (três) que tratam da questão da pobreza, o que corresponde a 48,8% do total de artigos analisados. Pedro Demo denuncia a forma como a pobreza está sendo tratada, e assim se refere:

A linguagem em torno da **pobreza** seria uma forma nova de enfeitar o tema, não o de resolver. O saldo final estaria muito mais para o planejador e para o pesquisador, do que para o **pobre, que carrega o piano mas não toca!** (1980, p.49).

Percebe-se aqui uma forte crítica do autor feita aos **planejadores e pesquisadores**, que são apresentados como porta-vozes dos **pobres** no sentido de apresentar suas problemáticas, contudo sem resolvê-las. A expressão “carregar o piano” sem “tocá-lo” traduz o distanciamento entre as propostas de solução (planejamento) e a própria ciência (pesquisa) que investiga suas causas, mas não aponta soluções. Resta então ao pobre criar **estratégias** para dar conta de sua situação.

Despertou algum interesse o surgimento de expressões como “**estratégia de sobrevivência**” ou “**esquema de subsistência**”. Entre outras coisas

⁹⁴ Os demais artigos foram utilizados para análise da categoria, fome e/ou política agrária.

descobriu-se que o **pobre** também entende de “**estratégia**”, porque para sobreviver dentro de um mercado de trabalho apertadíssimo [...] existe nesta **estratégia** real criatividade, porque é em grande parte, pura invenção da vida. Viver com salário mínimo não é apenas um enigma matemático; é, sobretudo, o **milagre brasileiro** (DEMO, 1980, p. 50).

De tudo isto, restou, a idéia de que o pobre desenvolve muitas vezes uma **estratégia** complicada e **inteligente de sobrevivência**, capaz de fazer inveja a qualquer financista [...] e tudo isso se complica quando se percebe que o consumo de bens duráveis cresce, entre os **pobres**, mais do que a renda mensurada permitiria (DEMO, 1980, p. 51).

O termo estratégia passou a fazer parte do vocabulário dos assistentes sociais principalmente a partir de Vicente Faleiros⁹⁵ que reúne em uma de suas obras elementos que têm como ponto de articulação a permanente relação entre história, estratégias e teoria. A perspectiva histórica de Faleiros permite desvendar as relações e os significados das posturas teóricas, ao mesmo tempo que o autor teoriza a própria história em que se situam as estratégias de ação no confronto de posições.

Assim como o Serviço Social necessita de **estratégias**⁹⁶ para planejar e organizar sua ação profissional, espera-se do **pobre o uso da criatividade e da inteligência** para conseguir sobreviver com um salário mínimo, que é para Demo (1980) um **enigma matemático** que faz parte do **milagre brasileiro**. Assim, a estratégia utilizada pelo pobre para assegurar sua condição de subsistência passa a ser vista como um desafio para a própria economia, pois **o pobre é também um consumidor**, já que na constatação do autor, o consumo aumenta entre esta classe social.

Ainda na década de 1980, o artigo de Pereira e Alves (1981) aborda a questão a partir dos indicadores econômicos. Para as autoras:

[...] de acordo com um levantamento realizado pelo IPEA, ao se tomar como **indicador de pobreza o limite de até 5 salários** mínimos, tem-se que, em 1965, quase 90% da população é **pobre** [...] de forma mais clara, enquanto 10% da população não atingia 1%da renda total, os 10% mais ricos detinham 50,56%(1980, p. 6).

⁹⁵Ver FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em serviço social**. São Paulo: Cortez, 1997.

⁹⁶ Dentro da terminologia **estratégias** encontra-se também a obra de CARTAXO, Ana Maria Baima, **Estratégias de sobrevivência: a previdência e o Serviço Social**, São Paulo: Cortez, 1995.

Se tomarmos como **indicador de pobreza** no Brasil o rendimento monetário familiar de até 2 salários mínimos, constatamos com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 1976 – PNAD/76, que naquele ano mais de 45% das famílias brasileiras possuíam uma renda mensal nesse limite. Isso, (falta a palavra em?) termos de população, significa que cerca de 49,5 milhões de pessoas vivem em estado de **pobreza** (1981, p. 6).

A utilização da renda monetária como indicador de pobreza destaca a histórica e injusta distribuição de rendimentos em nosso país. A visualização de dados estatísticos demonstra que em meados da década de 1970, havia 49,5 milhões de **po-bres** no Brasil. Na sequência, a década de 1980 foi pródiga em arrochos salariais que atingiram a classe trabalhadora. A elevação de impostos tornou a classe produtiva **mais pobre**, o que fez com que, nesse período, houvesse um acirramento da desigualdade aumentando a miserabilidade da população.

Nessa década a categoria profissional começa a tratar da **alimentação/não alimentação** de forma tênue, indicando a redução da produção de alimentos e a relação com a pobreza através da política agrícola **desvirtuada**. Moura (1986), ao analisar a política agrícola revela:

O saldo da desvirtuação dos objetivos do INCRA está patente nos inúmeros conflitos pela posse da terra e no elevado número de mortes em todo o território nacional, particularmente no Norte e Nordeste. Agrega-se a isto a elevação do número de bóias-frias, a redução da produção de alimentos e os **elevados níveis de desnutrição** que dia-a-dia dizimam a população rural, desprotegida, desassistida e cada vez mais **pauperizada**(p. 132).

Aparece no trecho destacado do texto uma gama de problemáticas relacionadas à pobreza rural. Essa se expressa através do aumento de boias-frias; a redução da **produção de alimentos** e a **fome** aparecem através dos elevados **níveis de desnutrição**.

Observa-se que na década de 1980 a **pobreza** foi tratada pela categoria profissional como objeto de crítica aos planejadores e intelectuais que a denunciam sem, no entanto, criar condições para sua superação. Nesse sentido Demo, assim expressa sua crítica:

Porque criticar a ordem, pelo menos é das ciências sociais, é obrigatório o namoro com Marx. Falta alguma palavra? Quem não se pintar de esquerda será no mínimo de direita. Aparecem então os defensores do **pobre**. Nunca saíram de uma sala de aulas e têm na pesquisa um reforço salarial ponderável, mas a crítica não vai além da ira charmosa [...] aí **o pobre se torna o inocente útil** (1981, p. 54).

Descortinou um mundo novo de pesquisa, a par de novas especializações acadêmicas, do estilo: **economia da pobreza, sociologia da pobreza, psicologia da pobreza, cultura da pobreza, linguagem da pobreza**, e assim por diante. Foi promovido **o pobre** como objeto da pesquisa, tornando-se vocábulo corrente em projetos de investigação e de teses de pós-graduação (1981, p. 53).

A pobreza parece **entranhar-se** no meio acadêmico perpassando diferentes áreas de conhecimento. Entretanto, como bem diz Demo: “o discurso sobre a **pobreza** tem todas as condições de se tornar vazio, como é vazia a inevitável frase de todos os planos, de que o desenvolvimento tem como meta o homem” (1980, p. 56).

Passa-se a falar que o **pobre** deve criar suas **estratégias de sobrevivência** utilizando seu potencial criativo num país onde o Estado ainda propaga o **milagre brasileiro**⁹⁷.

A pobreza também é reconhecida através dos indicadores que têm como base os rendimentos e o salário-mínimo determina os **níveis de pobreza**. A articulação entre a pobreza e a fome aparece de forma incipiente, podendo-se agregá-la a diferentes problemáticas que atingem a classe pobre. Em termos de pesquisa passa-se a utilizar o método antropológico, que “mesmo nem sempre contendo os trâmites totais do rigor estatístico, ganha em profundidade explicativa por causa do contato direto e persistente com o objeto.” (DEMO, 1981, p. 50).

Na década de 1980, a alta concentração das populações nas cidades associada à pobreza e a violência aparece no texto de Castro e Abreu afirmando que:

⁹⁷ Também denominado de “milagre econômico”, o período entre 1968 até 1973 ficou conhecido pelo acelerado crescimento econômico, principalmente devido a melhoria do poder aquisitivo da classe média. Entretanto, a crise do petróleo de 1973, de dimensões mundiais, abalou o projeto de desenvolvimento do governo Geisel (1974-1979), que manteve seus planos elevando a dívida externa a patamares altíssimos, elevando os níveis de pobreza no país. No período da ditadura militar, a dívida externa “saltou” de US\$ 4 bilhões de dólares (1969-73), para US\$ 12 bilhões, chegando em 1984 a US\$ 100 bilhões (HABET, apud Couto, 2004).

Para a opinião pública [...] o urbanismo como modelo de vida produz a pobreza, fonte da qual a criminalidade extrai seu recrutamento. As ocorrências policiais, amplamente divulgadas e noticiadas pelos meios de comunicação de massa, servem para confirmá-la (1985, p. 50).

A causa da **pobreza** vista nesta perspectiva, para a **opinião pública**, é o **urbanismo** como modelo de vida. Os motivos da migração em massa decorrentes da expansão das fronteiras agrícolas através da modernização da agricultura voltada para a exportação não são considerados como uma das causas do acirramento da **pobreza**, que aparece no texto como **fonte da qual a criminalidade extrai seus recrutamentos**.

As perspectivas sobre a **pobreza** na **década de 1980** são sombrias e os rumos para sua superação retratam as condições que formataram aquilo que ficou conhecido no Brasil como a “década perdida”. O prognóstico de Demo traduz essa perspectiva:

Talvez continue o **desenvolvimento social** a ser residual e assistencialista, mesmo sob a nova roupagem literária; as políticas sociais talvez continuem a dinamizar ao sabor **das sobras econômicas** ou da premência de ensaiar soluções sociais ilusórias para as tensões deflagradas (1981, p. 56).

A década de 1980 encerra-se com prenúncios de inúmeras dificuldades que apontam as contradições de um modelo de desenvolvimento que em vez de utilizar mecanismos racionais de política econômica e social para o combate à pobreza, privilegia formas indiretas de complementação de renda que funcionam como “doações” e que, por isso mesmo, não têm o esperado impacto necessário para a transformação social (PAIVA, 1981).

Na década de 1990, constatou-se a produção de 9 (nove) artigos acerca do tema em análise; destes, 8 (oito) tratam da pobreza. Em termos percentuais isto corresponde a 88,8% do total de artigos selecionados para estudo.

Inicia-se a análise desse período com Leite (1991), que apresenta um detalhado estudo sobre a concepção de pobreza utilizando diferentes autores que estudam essa problemática, tais como: Sposati afirma que os estudos sobre **pobreza** no

Brasil têm se ocupado mais no debate sobre sua concepção, na análise de suas causas e dimensionamento. Ao observar esse aspecto, percebe-se o envolvimento da categoria profissional com a temática, mas para a autora “ainda há poucas avaliações de programas e práticas sobre seu enfrentamento ou análises históricas sobre as conformações que adotaram” (SPOSATI, 1989, p. 22). Já para Abranches *apud* Leite, a avaliação da **pobreza** não é inteiramente suficiente através dos níveis de renda, pois:

a chamada **linha de pobreza**⁹⁸ é traçada com base em parâmetros de **satisfação das necessidades básicas**, vigentes em determinado momento, em cada sociedade para os cidadãos que tem meios suficientes de subsistência, expresso em um mínimo de renda (STEWART e STREETEN;(1976) e ATKINSON, (1975) *apud* ABRANCHES et al. (1978, p. 21) .

Considerando-se o conceito de pobreza no sentido da **privação de elementos materiais**, percebe-se uma forte incidência desse entendimento na produção de conhecimento de autores vinculados ao Serviço Social. Para Nogueira (1991):

O que se constata é que, no tocante á dimensão econômica, predomina na literatura existente a **concepção de pobreza** a partir da chamada “**linha de pobreza**”, a qual é demarcada com base num determinado número de salários ou renda por família, em face das necessidades básicas de sobrevivência. Destaca-se que a relevância dessa dimensão vem sendo contemplada em detrimento de outras dimensões da pobreza, como, por exemplo, a dimensão política (p. 104).

Já na perspectiva de Ávila *apud* Nogueira (1991) o conceito de pobreza se vincula a um **estado habitual de privação**:

Pobreza – é um estado habitual de privação de bens supérfluos, carência de bens necessários à condição social e insuficiência dos bens necessários à vida (p. 104).

Indigência – é um estado habitual de privação de bens supérfluos e dos bens necessários à condição social, quanto de bens necessários à vida.

Miséria é um estado habitual de carência tanto dos bens supérfluos e necessários á condição social, quanto de bens necessários à vida (DE ÁVILA, 198, p. 67 *apud* DIAS, p.105).

⁹⁸ Os indicadores sociais da década de 1970 encontram-se fortemente atrelados à visão funcionalista pois estes em seu início, além do conhecimento tinham também a função de controle. Sua orientação, num primeiro momento foi a de investigar os aspectos “disfuncionais’ e/ou “patológicos” do sistema (SANTAGADA, 1993).

A autora apresenta uma das formas de mensuração da **pobreza** através da renda correspondente ao salário-mínimo, “o aspecto quantitativo para a atual realidade brasileira⁹⁹, com base no número de salários: pobres são as pessoas que recebem entre 2 e 3 salários-mínimos; a indigência corresponde a 1 e 2 salários mínimos e a miséria abaixo de 1 salário-mínimo” (DIAS, 1991, p.105).

Na indicação de elementos não materiais que formam o conjunto de privações características da pobreza, Santos (1979, p. 10) diz: “é inútil procurar uma definição numérica para uma realidade cujas dimensões – agora e no futuro – serão definidas pela influência recíproca dos fatores econômicos e sociais peculiares de cada país [...] pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma **categoria política** acima de tudo”. Dessa forma:

[...] com base nas definições , **pobres** são aqueles que têm um poder de compra mais reduzido que o considerado normal para o ambiente em que vivem;

[...] **miseráveis** seriam os que estariam **privados** da satisfação de algumas das necessidades vitais, de maneira que a saúde e a força física tornar-se-iam precárias, a ponto de pôr em risco a própria vida;

- o termo **pobreza** não implica um estudo de **privação** material como também um **modo de vida** – é um conjunto complexo e duradouro de relações e instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, criadas para encontrar segurança dentro de uma situação insegura (SANTOS, 1978, p. 10, *apud* DIAS, 1991, p. 106).

Santos (1978) apresenta uma posição mais crítica em sua elaboração sobre a pobreza se comparada ao conceito de Ávila (*apud* NOGUEIRA). Este, ao referir-se ao conceito de pobreza, indigência e miséria, o descreve como **um estado habitual de privação** denotando **um estado de permanência contínua e natural**, enquanto Santos compreende a pobreza como **um modo de vida** e uma **categoria política**.

Nessa década a pobreza aparece também associada à questão ambiental. Para Cornely (1992), ao citar a ecologia social em seu artigo, diz que o uso inadequado da tecnologia **desequilibra os ecossistemas**, ao mesmo tempo que *aumenta a **pobreza**, produz miséria no meio rural, expulsa populações para as periferias*

⁹⁹ Artigo escrito em 1991.

urbanas ou os acampamentos dos sem-terra(p. 20). Diante de tal quadro o autor propõe:

Faz-se mister ir formando uma **cultura ecológica**, embasada no ecodesenvolvimento, e que ultrapasse a proposta liberal da produção –limitada. É esta justamente a grande mentira do capitalismo liberal, que prometia o paraíso da abundância universal e trouxe a destruição irreparável do planeta e a **pobreza** das imensas maiorias das populações (CORNELLY, 1992 p.24).

Os povos ricos devem entender, de uma vez por todas, que sua riqueza e seu consumismo desenfreado, conseqüentes da racionalidade produtiva dominante, são outra face da **miséria** dos povos do Terceiro Mundo e da destruição de amplas partes do planeta...(p.24)

O Serviço Social passa a se integrar às discussões sobre a temática ambiental considerando-se se vive num mundo ecologicamente interligado, mas no qual é impossível desconsiderar que em sua organização social as classes sociais são afetadas de forma diferenciada. São as populações pobres que têm o acesso aos recursos naturais restringidos e são elas também as mais afetadas pelas catástrofes da natureza, tais como as secas, os deslizamentos de morros, as inundações e as doenças provocadas pelas mudanças climáticas, além de todas as decorrências da instalação de lixões de onde retiram materiais e alimentos.

Cornely (1992, p. 24) assevera:

Sem novas relações internacionais, a Rio/92¹⁰⁰ e sua pregação de desenvolvimento auto-sustentado pouco mais serão do que manobras desviacionistas, um grande show mundial para distrair a atenção universal das tremendas injustiças contra os povos **pobres**.

As tremendas “injustiças sociais” apontadas por Cornely (1991) repercutem na vida das famílias brasileiras e são trazidas na elaboração de Brandt que descreve o contexto das famílias empobrecidas:

Vivemos no Brasil hoje um verdadeiro *apartheid* entre ricos e pobres. Não nos damos conta, mas esse *apartheid* é notório especialmente nas regiões metropolitanas, onde a maioria da população vive confinada em cortiços, favelas e

¹⁰⁰ Ao término da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, foram assinados os mais importantes acordos ambientais globais da história da humanidade: as Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a Declaração de Princípios para Florestas (GORDANI, et al., 1997, p.1),

casas precárias da periferia da cidade, excluídos não só do acesso a bens e serviços, mas também do usufruto da própria cidade. [...] a convivência familiar para as famílias pobres é garantida a duras penas como estratégia indispensável à sobrevivência material e afetiva. [...] a solidariedade conterrânea e parental é condição primeira na sobrevivência e existência das famílias em situação de pobreza e discriminação (1993, p. 74-5).

O *apartheid* entre ricos e pobres torna-se mais visível nos espaços urbanos, onde os pobres que afastados do abrigo dos cortiços, das favelas e casas precárias da periferia da cidade vão tecendo um “**modo de vida**” (SANTOS, 1978:10, *apud* DIAS, 1991, p. 106). Neves (1995) localiza esses sujeitos e o contexto cruel forjado pela pobreza e a insegurança que perpassa essa forma de viver dos grupos humanos que compõe os denominados **moradores de rua**. Estes criam suas **estratégias** de sobrevivência sem nenhuma privacidade, expostos à opinião pública, cuja tendência é culpabilizá-los de forma intolerante.

Reaparece a **pobreza** descrita por Mollat. Ela renasce bem distante da Constantinopla do século V e se instala numa das mais belas capitais brasileiras:

Na década de 80, por diversos fatores, as grandes cidades do Brasil tornaram-se palco de exibição das condições de vida de um dos segmentos da **população pobre**, classificado como miseráveis [...] uma pobreza “relaxada”, corpos a dormirem, a comerem a beberem e a se reproduzirem fisicamente diante de todos os olhares seduzidos pela Cidade Maravilhosa (p.79).

Ultimamente, os jardins e as praças públicas foram cercados [...] Aos **pobres**, a entrada estava interditada, e, da mesma forma, o contato humanizado para o pedido e a constituição clientelística de doadores de esmola. O processo de cercamento dos espaços públicos e privados na cidade auxiliou na concentração dos desabrigados, num mesmo espaço, aumentando a visibilidade [...] também impôs a construção de novas formas de acesso aos bens de que carecem para sobreviver (p.83).

A existência de um núcleo irredutível de absoluta privação da ideia de pobreza, tão bem identificada por Rahnema (2000), foi também apreendida por Neves (1995). Entre as belezas da Cidade Maravilhosa (RJ – Brasil), que tem neste momento os olhos do mundo voltados para a Olimpíada de 2016, existem espaços nos quais convivem a pobreza e a riqueza, a beleza e a violência, a degradação e a construção. Os espaços públicos e privados fecharam-se passando a dar visibilidade a pobreza, a mesma pobreza que se constata nas mais diversas regiões brasileiras, não mais como a Cidade Maravilhosa, mas nas cidades em que é possível ver um

significativo número de pessoas que buscam sua alimentação nos latões de lixo espalhados pelas ruas.

Além do processo de cercamento dos espaços públicos e privados que tornam a **pobreza** “mais visível”, a pobreza para Gomes et al (1995) é **classificada em relativa e absoluta**, e com essa “classificação” aparece a necessidade de assistência.

Pode-se detectar duas modalidades de **assistência social** experimentadas em diferentes contextos nacionais capitalistas; a *stricto sensu*, relacionada à noção de pobreza absoluta, e a *lato sensu*, relacionada à pobreza relativa (PEREIRA, 1992, *apud* GOMES et al., 1995, p. 100)

A modalidade de assistência *stricto sensu* identifica-se com aquela ação tópica e emergencial que se ocupa exclusivamente de carências graves, apresentadas por pessoas em situação de pobreza **absoluta**. Pobreza **relativa** é uma noção que ao contrário da absoluta, leva em consideração o padrão de vida de todos os membros de uma dada sociedade na sua definição, sugerindo um perfil de **assistência** mais abrangente e complexo, que relaciona economia, política, bem como recursos materiais, de poder e solidariedade (GOMES et al., 1995, p. 100)

A assistência se configura em *stricto sensu* e *lato sensu*, estabelecendo-se a **pobreza absoluta e a pobreza relativa**. A introdução da assistência social como política social da área de seguridade social na década de 1990, na sua dimensão ***lato sensu***, é aquela que “por estar respaldada tanto no movimento da sociedade quanto em garantias legais, integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social. Além disso, constitui a feição verdadeiramente social das políticas de bem-estar capitalistas” (PEREIRA, 1996, p. 40).

Já a pobreza *stricto sensu* afirma a “forma restritiva da mesma, pois a associa ao assistencialismo e às forma emergenciais de atender à população, que nesse caso é vinculada à pobreza absoluta” (PEREIRA, *apud* COUTO, 2004, p. 162).

Outro texto que indica o grau de pobreza através da insuficiência de renda é o de Valladares *apud* Germano. Este introduz a denominação de “população de baixa renda” para caracterizar os pobres. “A pobreza é identificada com insuficiência de renda e como sinônimo de ‘carência’, a qual é definida como situação em que o atendimento às necessidades biológicas e sociais está abaixo de um patamar mínimo” (1989, p. 33).

A forte pressão da sociedade civil que se iniciou na década de 1980 no sentido de promover as mudanças na Constituição do país, contribuiu para os avanços no sentido de superar a noção de pobre merecedor e de pobre indigno. “[...] com isso é introduzido um princípio classificatório no qual os grupos são colocados acima ou abaixo da linha de pobreza, onde os pobres aparecem como merecedores de assistência pública e de programas oficiais de atendimento” (VALLADARES, 1989. p. 33).

Convém lembrar que na década de 1990, em decorrência da promulgação da Constituição de 1988, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Lei nº 8.742/93, que regulamentou a assistência social como política social de cunho público e não-contributiva, credenciando-a no campo dos direitos sociais. O conjunto CFESS/Cress participou ativamente das discussões em torno do projeto de lei, como teve também importante papel no que tange à mobilização social em torno da necessidade dessa regulamentação (COUTO, 2004).

Na sequência da análise da produção do conhecimento realizado pelo Serviço Social, observou-se que são raros os textos que transcrevem a imagem¹⁰¹ que o **pobre** tem de si mesmo. Percebe-se que a profissão desenvolveu de forma intensa e qualificada o discurso que descreve o fenômeno da pobreza, suas causas e consequências. Mas pouco “auscultou” seus sujeitos e, se o fez, poucos registros há sobre tão importante fato. Contudo, encontrou-se no texto de Juncá (1996) sobre os catadores de lixo as diferentes denominações, ou **novos rótulos** que denotam o nível de exclusão desses sujeitos e a sua percepção desse processo:

[...] sua fala aponta para uma vergonha inicial, seguida de uma aceitação, por falta de outras opções, ou pelas supostas vantagens encontradas, e finalmente, pelo orgulho de ter recuperado a identidade de trabalhador: “quando eu fiquei desempregado e vim para o lixo, tinha a maior vergonha. Ficava por aqui, olhando, à vezes catava só papelão e dava para outras pessoas. Até que um dia achei uma caixa cheia de lingüiça. Era da boa. Deu para o mês todo. Aí eu falei: Epa! O negócio é ficar aqui mesmo” (p. 116-17).

“Não é vergonha trabalhar no lixo. O que nós somos é trabalhador, como outra pessoa qualquer. Vergonha mesmo é mexer nas coisas dos outros, é pedir às pessoas, já que posso trabalhar” (p. 117).

¹⁰¹ Deve-se esclarecer que tomamos como elementos de análise a revista Serviço Social e Sociedade de acordo com o caminho metodológico indicado na introdução.

Muitas vezes, o mundo transitório e instável que tem feito parte da vida da população empobrecida, e até mesmo a falta de identidade nos espaços que lhes sobram podem intervir na baixa ressonância de sua autopercepção. A precariedade de suas vidas deixa-os sem voz, e a comunicação nos espaços cotidianos de trabalho pelos quais circulam os assistentes sociais nem sempre é favorável para capturá-la.

Dentre os textos analisados na década de 1990 percebe-se a emergência do termo exclusão/excluído para denominar o **pobre** e/ou referir-se a pobreza. Para Germano: “Na década de 90 muda-se outra vez, o discurso sobre a pobreza a qual passa a ser qualificada de ‘exclusão social’” (1989, p. 34).

O **pobre** como excluído é encontrado nos textos Juncá¹⁰²(1996) e Wanderley(1997). Misturam-se nos textos tanto as descrições do pobre/ excluído como também a necessidade de intervenção sobre ele. Variam as denominações, os modelos e as causas que o fazem pobre. Tal como afirma Rahnema (2000) a condição do **pobre** e sua descrição transita entre a fatalidade, assistência, repressão e violência. A associação da pobreza com a exclusão. Inicia-se com Juncá:

[...] o escravo – excluído da época colonial mesmo sendo considerado uma simples mercadoria, era necessário à economia existente. Hoje¹⁰³, porém, seus descendentes, tidos como cidadãos, são desnecessários do ponto de vista da produção, e novas representações sociais têm sido construídas em relação aos pobres. Preguiçoso, indolente sem ambições, que era objeto de filantropia, deu lugar ao pobre esperto, digno de indiferença ou desprezo (1996, p. 115)

Nos anos 90, porém, o pobre passou a ser considerado potencialmente perigoso, numa associação generalizada e indiscriminada de pobreza e violência[...] constrói-se a maior novidade de exclusão social entre nós: a população economicamente desnecessária passa a ser socialmente perigosa. Este é o retrato da **nova exclusão social**: a criação de uma parcela da população passível de eliminação física (NASCIMENTO, 1994 p. 43, *apud* JUNCÁ, p. 116).

¹⁰² JUNCÁ retoma o tem em 2005 na Revista Social & Sociedade nº 84(p. 84-88).

¹⁰³ O texto foi escrito no ano de 1996. A autora traz o debate dos resquícios da escravidão, cujas consequências se refletem no cotidiano das populações empobrecidas.

A noção de **pobre perigoso** é também apresentada por Germano (1998), acrescentada de outro “atributo”: o da “vagabundagem”. A impregnação de valores morais formam a idéia do “bom” e do “mau” pobre, ou seja, do pobre “merecedor” e do pobre “indigno”. Passa-se a “moralizar” a pobreza a partir da não inserção ao mercado de trabalho. A não participação do mundo do trabalho é que determina a pobreza como uma “doença vergonhosa”.

Desde o início do capitalismo, o estigma da **vagabundagem** e da **pobreza** como situação degradante, notadamente do ponto de vista moral, faz parte do ideário acerca dos pobres. Nesse sentido a pobreza é frequentemente considerada como sendo composta por “grupos perigosos”, o que induz as doutrinas de caridade a dividi-los em pobres “meritórios” e “indignos” [...] a pobreza era vista, um fenômeno que afetava certos indivíduos que não desejavam ou não estavam em condições de integrar-se ao mercado de trabalho capitalista, sendo, por isso, considerada como uma “doença vergonhosa”(p. 30).

[...] o pobre era identificado, no limiar do século XIX para o XX, como **vadio**, como alguém que se recusava a vender a sua força de trabalho ao mercado capitalista. Tratava-se [...] de um fato de responsabilidade individual, de forte conotação moral, associada a idéia de **ociosidade, vagabundagem**, etc. que acabava por atribuir aos pobres a condição de “classes perigosas” cuja inserção no tecido urbano se localizava no cortiço (VALADARES *apud* GERMANO, p.32).

Observa-se que na noção apresentada por Juncá a visão que se tem do **pobre** vincula-se a “**exclusão**”. Essa denominação converge com o texto de Wanderley que afirma: “[...] a noção de **exclusão social** tornou-se familiar no cotidiano das diferentes sociedades. Não é um fenômeno que atinge apenas os países pobres” (1997, p. 76). Utilizando autores como Xiberras (1993) e Nascimento (1994), apresenta-se o excluído como:

Excluídos são todos aqueles que são rejeitados de nossos mercados materiais ou simbólicos, de nossos valores (XIBERRAS, 1993, p. 21).

No campo internacional, a passagem do predomínio do termo **pobreza para exclusão** significou, em grande parte, o fim da ilusão, de que as desigualdades sociais eram temporárias. A exclusão emerge, assim, no campo internacional, como um sinal que as tendências do desenvolvimento econômico se converteram. Agora - e significativamente - no momento em que o neoliberalismo se torna vitorioso por toda a parte, as desigualdades aumentam e parecem permanecer (NASCIMENTO, 1995, p.24).

Nos anos 80, as transformações em curso no mundo do trabalho [...] surge um novo conceito de precariedade e pobreza, o da **nova pobreza**, para de-

signar os desempregados de longa duração que vão sendo expulsos do mercado produtivo e os jovens que não conseguem nele entrar, impedidos do acesso ao “primeiro emprego”. (WANDERLEY, 1997, p. 77).

[...] pobreza e exclusão não podem ser tomadas simplesmente com sinônimos de um mesmo fenômeno, porém estão articuladas [...] (idem, 1997, p. 77).

A **nova pobreza** apresentada por Wanderley (1997) é também referida por Germano (1989). Aparece no texto uma aproximação entre o pobre e o trabalhador. O não/trabalhador e/ou o trabalhador cujo salário está **precarizado** é quem constitui a **nova pobreza**. Mas não há uma subjugação nessa relação. Embora o pobre se torne sinônimo de morador de periferia, ele também se agrega à luta por um país democrático e pela conquista de seus direitos sociais:

[...] o **trabalhador e o pobre** já não se encontram tão distantes e opostos, conforme a ideologia dominante atribuía no princípio do século [...] isto decorreu da **degradação salarial** ocorrida no período, em uma conjuntura em que “a família pobre, trabalhadora, via-se cada vez mais obrigada a apelar para as chamadas **estratégias de sobrevivência**”. Nos anos 80 [...] o pobre passa a ser sinônimo de “morador de periferia” [...] os moradores de periferia passam a figurar na cena urbana como novos atores sociais que se incorporam às lutas pela redemocratização do país e pela conquista da cidadania e dos direitos sociais (p, 34).

Por tratar-se de um aprofundamento do tema exclusão social, Wanderley prossegue: “Tomando como fonte autores franceses contemporâneos, destacaremos [...] alguns conceitos que compõem esse universo, conceitos que emergem de diferentes matrizes psicológicas e sociológicas:” (1997, p. 78);

a) **desqualificação**: processo relacionado ao fracasso da integração[...] a pobreza é produto de uma construção social e problema de integração normativa e funcional de indivíduos (PAUGAN, 1991, *apud* WANDERLEY, 1997, p. 78);

b) **desinserção**: trabalhada por Gaujelac e Leontti [...] esses autores buscam demonstrar o papel essencial da dimensão simbólica nos fenômenos de exclusão [...] ou não?há relação imediata entre desinserção e pobreza(idem, 1997, p.78);

c) **desafiliação**: [...] Robert Castel (1995, p. 416) cunha esse conceito, significando uma ruptura de pertencimento, de uma série de rupturas com relação a estados anteriores mais ou menos estáveis, ou instáveis. [...] O que chamei de desafiliação não é o equivalente a uma ausência completa de vínculos, mas à ausência de inscrição do sujeito em estruturas que têm um vínculo, (idem, 1997, p. 78);

d) **apartação social**: a apartação social proposta por Cristóvão Buarque(1993), designa um processo pelo qual nomina-se o outro com um “à

parte”(apartar é um termo utilizado para separar o gado), ou seja [...] é uma forma contundente de intolerância social (idem 1997, p . 80).

Analisando o texto de Juncá, percebe-se que a **pobreza**, além de relacionar-se à **exclusão**, está também associada a uma nova representação social: **o pobre é o excluído historicamente, é alguém desnecessário para o sistema produtivo**. A causa de sua exclusão está vinculada à “indolência e a preguiça”, como se dependesse dele sua **não inserção** no mundo do trabalho altamente restritivo. As ações de filantropia que lhe eram destinadas passam a ser avaliadas, porque o **pobre** digno de caridade passa a ser o **pobre esperto**.

Para Takeuti, a pobreza “suscita compaixão e complacência, mas ela é também associada a **sujeira, a fedor, a feiúra, a grosseria, a negligência, a incultura, a violência (...) e a morte** (grifo no original, 1993, p. 52).

Ao encerrar-se a análise dos textos correspondentes à década de 1990, constatou-se que os conceitos que circula na “classificação/conceituação/descrição” do **pobre** referem-se à “desqualificação, a desinserção a desafiliação, à apartação social, à grosseria, à negligência, à feiúra, à violência e até à morte. Mas o **pobre é sobretudo um excluído**, excluído dos mercados materiais ou simbólicos. O **pobre excluído**, portanto, deixa de ser aquele que é pobre, miserável ou indigente apenas porque possui uma determinada faixa salarial. O **pobre excluído** é alguém que além do acesso aos bens materiais ou que lhe são insuficientes, também é privado dos “bens valorativos”, ou seja, aqueles bens que a renda não compra e que não estão disponíveis no mercado. São bens que se constroem em sociedades justas, em sociedades que possibilitam o surgimento e a preservação de comunidades seguras. São bens que envolvem a sustentabilidade humana.

Com todos esses “atributos desqualificadores” o pobre continua a circular no tempo-espaço e encontra-se em toda a parte, em todas as sociedades, controlado, mensurado, exposto, usado pela ideologia política, engatinhando à procura de um degrau¹⁰⁴ na escada do desenvolvimento, sem contudo se criarem condições reais

¹⁰⁴ Ver Sachs, J. (2000, p. 44-45). Ele associa o desenvolvimento a uma escada, identificando quem está na base e no topo.

para que possa pelo menos erguer-se... tomar rumo e escolher a forma de dar o primeiro passo.

Na continuidade da análise da categoria **pobreza**, os textos encontrados na década de 2000, considerando-se as publicações (2000-2004), foram 6(seis) artigos, o que corresponde a 100% do total analisado neste período. A conjuntura econômica e social do país nesta época se caracteriza pela permanência da forte concentração de renda, pela financeirização da economia e pela estrutura tributária regressiva (POCHMAN, 2003). Outro agravante de ordem estrutural é a continuidade de um modelo de estrutura fundiária marcada pela forte concentração de terras. Observa-se que o ajuste estrutural de natureza neoliberal não apenas deixou de resolver os antigos problemas sociais como ainda gerou novos, em especial no que diz respeito ao mundo do trabalho, no qual a precarização e o desemprego crescentes afetaram a vida de milhões de brasileiros. O discurso que emerge para o combate à pobreza é a sua **focalização**. Entretanto, os programas com essa ênfase não alteraram uma de suas principais causas: a desigual distribuição de riquezas no país. Os artigos produzidos que “denunciam” esta perversa situação são elaborados por Paiva e Oliveira:

Muitos estudos vêm demonstrando que o **crescimento da pobreza** no país assume proporções desmesuradas, assim como revelam que o Brasil se consolida como campeão das desigualdades sociais no *ranking* mundial que afere a distribuição de **riqueza nos países**. [...] hoje tornou-se voz corrente [...] a mudança do discurso das instituições financeiras internacionais, dentre elas o FMI, nos quais sugere-se uma nova preocupação, agora com a “*erradicação da pobreza, no sentido de se humanizar a globalização*” (2000, p. 28).

[...] é preciso revelar que a **pobreza** se constitui como uma das manifestações concretas da **exclusão social**, não mais apenas como fenômeno local, mas também de abrangência mundial (p. 29). [...] o crescimento do desemprego, sobretudo a partir de 1997 em nosso país, explica parte da problemática do aprofundamento da pobreza, uma vez que esta é estrutural ao modelo de desenvolvimento socioeconômico concentrador adotado, e que se mantém persistente até então (idem p. 29).

A globalização da pobreza processa-se durante um período de rápidos avanços tecnológicos e científicos. Enquanto estes últimos contribuem para o incremento substancial da **capacidade potencial** do sistema econômico de produzir os bens e

serviços necessários, os níveis acrescentados de produtividade não se traduzem numa correspondente redução dos níveis de pobreza global.

As reflexões sobre a pobreza globalizada são introduzidas por Costa, que ao analisar as profundas alterações provocadas no Nordeste brasileiro (via “inovações” na agropecuária, no setor industrial e de serviços), converge com a posição de Paiva e Oliveira (2000), que situa a globalização como um fenômeno de aprofundamento da pobreza. Pode-se também estabelecer assombrosa semelhança entre a “purgação dos pobres” na Antiguidade tardia¹⁰⁵ (MOLLAT, 1989), e as constatações de Costa (2001), ao relatar que no nordeste brasileiro, região na qual se concentra o maior contingente populacional brasileiro atingido pela pobreza¹⁰⁶ sendo a seca ainda um de seus determinantes, sob o discurso da globalização, as elites nordestinas com “amparo” do governo disseminaram a imagem do Nordeste como uma região promissora, levaram ao imaginário da população que a modernização habilitaria a região “para a decolagem rumo ao mundo civilizado”. Entretanto:

[...] quadros ilustram a pobreza do **Nordeste que se globaliza**: o **deslocamento** de sergipanos, que, em 1993, caminharam até a cidade de São Paulo, de onde **foram expulsos sob violência policial**.

- a Associação de pedintes de Irauçuba (CE) – uma organização de agricultores que em 1994 **institucionalizou a atividade de pedinte** na Capital, contando com transporte da prefeitura daquele município;

- a **devolução de flagelados** do Nordeste para o Ceará, pelo governo do Distrito Federal em 1993;

- a invasão de **trabalhadores rurais famintos**, sob o prenúncio da seca, em 1997, à prefeitura do município de Acarape (CE) – município que abrigava um símbolo **globalização no Nordeste** como um consórcio empresarial asiático e utilizava o trabalho de *cooperados* (COSTA, 2001, p. 177).

Os reflexos da globalização no Nordeste brasileiro “ressuscitam” conhecidas e históricas conseqüências de situações em que os pobres se transformam em massas sobrantes, indesejadas, perturbadoras de espaços onde não há mais lugar para

¹⁰⁵ Ver capítulo 2 desta tese.

¹⁰⁶ Nesta região a pobreza pode ser avaliada através da esperança de vida ao nascer que é de 64,22 contra a média nacional de 65,62 e a do Sul, de 68,68. A mortalidade infantil permanece a mais alta do país: 88,20%(PNAD/1995)Os resultados do Censo Demográfico de 2010 oferecerão subsídios mais precisos para uma melhor avaliação das possibilidades de o Brasil atingir esta meta contida nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. De qualquer forma, constata-se a persistência de grandes distâncias entre o Norte, o Nordeste e o Centro-Sul do país, configurando um cenário de marcadas desigualdades socio-regionais.

eles. O uso da violência para dissipá-los se legitima através do Estado que os expulsa com violência. Por outro lado, o próprio Estado institucionaliza a **atividade de pedinte e** organiza atividades para a **devolução de flagelados**. A supressão de fronteiras consideradas como um dos benefícios da globalização, no caso da globalização do Nordeste, se reforça. Criam-se fronteiras para a inclusão das populações que se deslocam em busca de trabalho, colocando-as num patamar de criminalização, já que a força policial é utilizada nesta tarefa.

A instabilidade e a precariedade presentes no cotidiano destas populações, implicam a ausência de um projeto de vida e impedem até mesmo o desenvolvimento de sociabilidades. A permanente situação de privação pode levar ao rompimento das relações sociais, que se enfraquecem a cada troca de “território”. Ao deslocar-se para novos espaços geográficos, a identidade social se dilui e se enfraquece. Nessa perspectiva, o estudo de Lopes (2002) localiza as áreas de concentração de pobreza no litoral paulista e traduz as implicações desse processo:

[...] o **contexto da pobreza** produz uma difusão de sentidos, apreendidos e manifestados de forma “assimétrica”, sempre que se **caracterize pela ausência de um projeto social** ou uma pauta de reivindicações coletiva. Essa ausência implica a ruptura da reciprocidade entre mundividências pessoais e coletivas – fazendo retroagir os processos de identificação e idealização que permitem a projeção dos interesses individuais na causa pública – o que abre espaço para o desenvolvimento da privatização de um projeto de relações. Em extensão, nas condições de **reprodução da pobreza e da exclusão**, a generalização dessa opção faz com que os sujeitos a percebam como **projeto de privatização das relações sociais** em uma inversão própria das condições e valores em que vivem e reproduzem suas existências (2002, p. 162).

Vê-se que a relação entre a superação das condições precárias de vida e o **projeto de emancipação social**, de busca de igualdade social, na contemporaneidade, está preservada nas condições de **pobreza e exclusão**, mas também que foi **subsumida** pela disseminação da ideologia da prosperidade, que ressalta as subjetividades individuais, em detrimento de sua forma coletiva. A necessidade de estabelecer novos condicionamentos sociais, explicitada pelos **sujeitos pobres e excluídos**, deve ser compreendida, então, como **estratégia privatizada de inclusão social**. (p. 167)

Na descrição do contexto da **pobreza e exclusão**, aparecem expressões como **ausência de projetos sociais, projeto de privatização das relações sociais, estratégia privatizada de inclusão social e projeto de emancipação social**. A in-

fluência de Boaventura Santos¹⁰⁷ faz-se presente na fundamentação e explicação destas denominações, que se somam às consequências do neoliberalismo deflagrado nos anos 1990, durante governo o Collor. A privatização das organizações estatais contribui para que se “privatizem as relações sociais,” já o que Estado se desresponsabiliza de suas funções, muitas delas socializadoras. Estas passam a ser executadas por organizações não governamentais (ONGs) que passam a incluir os sujeitos pobres e excluídos através de “estratégias privatizadas”.

Nessa década volta-se a falar nos indicadores de pobreza, com ênfase no debate dos organismos internacionais. Autores como Sposati (2000); Costa (2001); Semionato (2001); compartilham tal debate:

Os estudos sobre a **pobreza** no Brasil dentre eles o **Mapa da Fome**, que equivaleu a condição de vida da população com a capacidade de aquisição de uma cesta básica, mantém essa correlação entre **alimento e pobreza**. A PNAD/IBGE definiu a região metropolitana de São Paulo, para junho de 1999, o valor de R\$ 149,00[...] para a **linha de pobreza** e em R\$73,00 [...] para a linha de indigência. Usou para esta definição o consumo calórico mínimo recomendado pela **OMS**, cujo cálculo era em junho de 1999 de R\$ 73,36[...] a **linha da pobreza** inclui para além da alimentação, o transporte, habitação, serviços públicos etc. No caso, em julho de 1999, chegou a R\$ 148,98 como renda per capita. Esta relação de dobro entre pobreza e indigência é adotada comumente como referência: no caso, a **linha da pobreza** é duas vezes superior à linha de indigência.

[...] O corte da **pobreza** supõe acrescer à comida algumas outras necessidades que serão mais extensas ou restritas a partir do padrão civilizatório de uma determinada sociedade. Todavia, como referência mais universal, considera-se o dobro do valor de uma cesta básica como linha de pobreza. Mas atenção: **está se falando de ganho pessoal e não familiar**.

[...] Por sua vez, e considerando a precariedade de vida do Terceiro Mundo, a **ONU/PNUD** estabelece o corte de US\$ 1,00/dia/pessoa como o definidor da linha entre **pobreza e indigência**.[...] antes de alcançar a **pobreza**, há o patamar perverso da indigência. Sob esta consideração, desenvolve-se no PNUD a meta de alcançar até 2010 uma situação mundial em que todos os homens tenham no mínimo US\$ 2,00/dia como renda *per capita* (SPOSATI, 2000, p. 52).

De todos os textos analisados até aqui, o texto de Sposati é o único que traz de forma clara a correlação **alimento e pobreza** e anuncia intenções do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que neste período tem a meta

¹⁰⁷ As obras de Boaventura Santos influenciam as reflexões sociológicas nos anos 2000. Segundo o autor, só haverá emancipação social a medida que houver resistência a todas as formas de poder que tendem a se tornar hegemônicas e que por isso mesmo precisam ser combatidas (NUNES, 2005).

de alcançar até o ano de 2010 uma situação mundial em que todos os homens tenham um mínimo de US\$ 2,0/dia como renda per capita. Entretanto, os resultados mais recentes indicam que esta expectativa está aquém do esperado. A Organização das Nações Unidas (ONU) avalia que diante do agravamento da crise financeira mundial, a proporção de pessoas subnutridas nos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, aumentou 1% em 2008. Esta crise que atravessou os continentes contribuiu para que o número de pessoas que passam fome chegasse ao recorde de um bilhão – um sexto da população mundial.

As ações dos Organismos Internacionais também aparecem nos textos de Costa e Semionato:

No debate das **agências internacionais**- Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – **PNUD**/Banco Interamericano de Desenvolvimento – **BID** e Comissão para a América Latina e Caribe – **CEPAL** – observa-se, na década de 1990, três idéias centrais para a retomada do crescimento e do **combate à pobreza**: desenvolvimento das economias para a América Latina, sob a ótica da competitividade; -crescimento econômico com equidade, redimensionamento dos serviços sociais, com eficiência e eficácia.

[...] As estratégias de **redução da pobreza** – para o **BIRD**, desde 1990 até 2000 – consistem no fortalecimento dos serviços de infra-estrutura, garantia dos serviços básicos de saúde e educação para os segmentos **pobres** e, no plano econômico, a promoção do crescimento, pelo uso intensivo de mão-de-obra, e a abertura dos mercados (SEMIONATO, 2001, p. 151).

[...] os diagnósticos do **PNUD**, sofisticando sua metodologia através do *Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)*, explicam uma nova **regionalização da pobreza** e, embora não expliquem seus determinantes, chegam à conclusão de que estão pior situados no Brasil, o Nordeste central[...] e o Meio-Nordeste (COSTA, p. 176).

O debate sobre a **pobreza**¹⁰⁸ no início dos anos 2000 volta-se para os organismos internacionais. Prevê-se que o fortalecimento dos serviços de infra-estrutura e o *acesso aos serviços básicos* (saúde e educação) por parte da população **pobre** possam reduzi-la. Fala-se do crescimento econômico com equidade e redimensionamento dos serviços sociais. A retomada do crescimento econômico da América Latina deveria ocorrer através do uso intensivo de mão de obra e da abertura dos mercados. Entretanto, o que se observa é que no final da década, embora este con-

¹⁰⁸ A abordagem dominante de aferição da pobreza monetária, regional e globalmente, utiliza as linhas internacionais de pobreza do Banco Mundial, de “um dólar diário” e “dois dólares diários” por pessoa (REDDY, 2008).

tinente estivesse mais preparado para enfrentar a crise econômica, a pobreza poderá aumentar de 10 para 15 por cento a partir do nível atual de 35 por cento. O FMI (Fundo Monetário Internacional) estima que a economia da América Latina terá uma contração de 2,5% neste ano, com um crescimento de 2,9% em 2010. Segundo a CEPAL, o nível de desemprego deverá fechar o ano em 8,5% no final de 2009, atingindo 18,4 milhões¹⁰⁹ de pessoas na região.

Concernente ao IDH apresentado por Costa, em 2001 o Brasil figurava como país de médio desenvolvimento humano, com IDH de 0,750, ocupando o 69º lugar no *ranking* mundial. Em 2009 ele passa a ocupar o 75º lugar no *ranking* mundial, com o IDH correspondente a 0,813, o que significa que está entre os países considerados de alto desenvolvimento humano.

Entretanto, como nas décadas anteriores aqui analisadas, este avanço não assegura uma melhor distribuição de renda no país, fato que torna **insustentável a superação da pobreza** no espaço de tempo determinado nos atuais programas governamentais.

Explicando o movimento histórico carregado de contradições que se forjam no antagonismo de interesses que circulam no modo de produção capitalista, encontra-se o artigo de Soto (2003). As reflexões suscitadas pela autora permitem encerrar esta seção de análise sobre **pobreza** evocando-se elementos importantes da teoria social de Marx, porque *“la pobreza no es una categoría simple, eterna, inmutable; por el contrario; sometida a un análisis científico se define como una categoría compleja, histórica y mutable. Es decir, una categoría relacional que sólo se explica entendiendo el movimiento de la totalidad social* (2003, p. 10).

Compreender o conceito de **pobreza** significa compreender as bases sobre as quais se assenta o modo de produção capitalista. Nele se encontram as suas causas e suas consequências, de acordo com Soto (2003):

[...] La **pobreza** se explica entendiendo la sociedad como un todo. Comprender la **pobreza** exige conocer las condiciones materiales de existencia de los hombres, definiendo a los mismos no como espectadores de su histo-

¹⁰⁹ Dados do Boletim “Conjuntura do Trabalho na América Latina e no Caribe”, elaborado em conjunto com a OIT (Organização Internacional do Trabalho) disponível: <http://www1.folha.uol.com.br>. Acesso em 30.10.2009.

ria sino com “autores y actores a un tiempo mismo de su propio drama”(p. 9).

[...] comprender la conceptualización de **pobreza** elaborada en la obra marxiana exige comprender las leyes generales sobre las que se asienta el régimen de acumulación capitalista. La ley absoluta de este sistema de producción es la producción de plusvalía, la obtención de **ganancia**. Junto con el aumento del capital, aumento también la **masa de “pobres trabajadores”**(p. 10)

La **pobreza** del trabajador se constituye en consecuencia y condición necesaria de la existencia del régimen, y esa condición de necesidad la que funda en *base esencial* de la **riqueza**; en este sentido, esta condición es determinante y fundamental, debido a que nos indica que la miseria es condición de existencia de la sociedad capitalista, ésta sólo existe porque se cimenta en la **miseria** (p. 12).

La superpoblación relativa o ejército industrial de reserva se mantiene siempre en relación y la intensidad de la acumulación⁹ Esta ley determina una acumulación de **miseria** equivalente a la **acumulación de capital**. En este sentido, lo en un polo es acumulación de riqueza es, en otro polo contrario[...] **acumulación de miseria, de tormentos de trabajo, de esclavitud, de despotismo, de ignorancia y degradación moral, de barbarización social** Esto *expresa el carácter antagonico de la acumulación como ley absoluta de la riqueza social* (2003, p. 13).

Os fundamentos da teoria marxista apresentados por Soto (2003), e utilizados para discutir a categoria **pobreza**, encerram a análise dos artigos correspondentes aos anos 2000-2004. Nesse período, a categoria profissional integrou-se às discussões sobre a globalização enfatizando a **globalização da pobreza**, prosseguiu nas reflexões acerca dos processos de exclusão social e apresentou incisivamente as deliberações e influências dos Organismos Internacionais nessa questão. Os indicadores sociais e econômicos voltaram a ser analisados.

A correlação entre a pobreza e a fome aparece em apenas dois textos: no primeiro, Moura (1986) fala da **desnutrição causada pela deficiência de alimentação**; no segundo, Sposati (2001), ao referir-se ao custo da cesta básica, estabelece de forma direta a conexão entre pobreza e fome.

Conclui-se que a análise de três décadas de produção do conhecimento da categoria profissional sobre a **pobreza** apresenta forte tendência de mensurá-la a partir de determinantes econômicos, o que demonstra a influência do pensamento hegemônico marxista na teorização/crítica/fundamentação/explicação da **questão social**.

Também pode-se concluir que a produção de conhecimento é escassa quando se trata da fome. A pobreza e a fome não são vistas como categorias correspondentes na concepção dos assistentes sociais, tratando-se da análise em questão. Embora estes profissionais trabalhem diretamente com populações empobrecidas, grande parte assolada pela fome, e essa se configure como uma das mais graves expressões da questão social, pouco se produziu acerca do tema. Isso se confirma na continuidade da análise.

4.2 A FOME NA PERSPECTIVA DO SERVIÇO SOCIAL: diálogos ou monólogos?

Na década de 1980, a categoria fome foi encontrada em 4 (quatro) dos 7(sete) artigos analisados, o que corresponde a 57,1% dos artigos selecionados sobre a temática nesse período. Entretanto, o tema **fome** não aparece de forma direta nos artigos e por isso, em alguns casos necessitamos fazer aproximações através de seus antônimos. Por exemplo: fome/alimentação, alimentação/desnutrição. No artigo de Pedro Demo, a fome é referida de forma indireta, podendo-se superá-la através da **sábia tecnologia da sobrevivência do caboclo amazônico**:

Não é difícil verificar a **inventividade do pobre** diante das agruras da vida [...]a sábia tecnologia de sobrevivência do caboclo amazônico[...]no que se refere ao tipo de **alimentação**, geralmente muito superior ao padrão urbano(peixe e açáí), e assim por diante(DEMO, 1980, p. 51).

Já para Pereira, a aproximação com o tema se faz através da **desnutrição e subnutrição**, para as quais o Estado busca soluções.

[...] o que se verificou foi uma continuidade de orientação, embora aperfeiçoada, a partir de 1974, por mecanismos e medidas de maior impacto pragmático, como: [...] Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM), criado em 1976, com o objetivo de equacionar o problema da **desnutrição e subnutrição** no país, através de duas linhas básicas: **suplementação alimentar a gestantes, nutrízes e crianças de 0 a 6 anos**, compreendendo **escolares pobres**; racionalização do sistema de produção de **alimentos**, apoiando principalmente o pequeno produtor rural (2001, p. 4).

A autora critica a ação do Estado ao afirmar que “Os mecanismos de intervenção social, pensados e postos em prática pelo ESTADO, apóiam-se em procedimentos educativos-socializadores que, vinculados **às estratégias de distribuição em espécie**, acarretam distorções” (1981, p.8). Associando a fome e a pobreza, Pereira evidencia as contradições já presentes no **embrião** da política de segurança alimentar, pois:

[...]Enquanto a **pobreza** está a reclamar uma ação pronta e direta, testam-se metodologias que, *a priori*, sabe-se serem exeqüíveis ainda que como ações assistenciais [...] por exemplo [...] a racionalização da **produção e a distribuição de alimentos**, o PRONAN, que, diante dos alarmantes índices de **subnutrição** no país, restringe-se a algumas áreas carentes, e mesmo assim, como é o caso do **Programa de complementação alimentar da LBA, procura educar os pobres a consumir alimentos industrializados que lhes são, no começo, intoleráveis** (1981, p. 9).

No contexto da década de 1980:

A assistência nutricional e educacional ao pré-escolar, que, apesar de ser reconhecida unanimemente como medida fundamental para corrigir anomalias verificadas (evasão, repetência., distorção idade/série), restringe-se a experimentos isolados, atendendo prioritariamente crianças de 4 a 6 anos (PEREIRA, 1981, p. 9).

Na década de 1980, 52 milhões de pessoas viviam abaixo da linha da pobreza do Brasil. Nesse período o dimensionamento da fome foi feito através dos estudos de Carlos Augusto Monteiro¹¹⁰, que tomou por base, a distribuição das reservas energéticas da população brasileira de adultos, a partir do cálculo de prevalência de indivíduos de mais de 24 anos de idade, com índice de Massa Corporal (IMC) inferior a 18,5 kg/m (MONTEIRO, 1995).

De acordo com a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição, existiam no Brasil em 1989, 2,5 milhões de crianças desnutridas, o que correspondia a 15,4% do total da população infantil. Desta, 27,3% residiam no Nordeste, enquanto no Centro-sul este percentual variava entre 8 a 9% do total. O alto índice de crianças desnutridas na região Nordeste estava associado diretamente ao menor acesso da popula-

¹¹⁰ Professor do Departamento de Nutrição da faculdade de saúde Pública da USP. Baseou seus estudos nas determinações da Organização Mundial de Saúde – OMC.

ção a serviços de larga escala dependentes da ação governamental, como saneamento, acesso à água potável, serviços de saúde e educação (HAZIN, 1995).

Este contexto explica a priorização de **áreas carentes** por parte do **poder público** e denota a conotação “restritiva” do acesso à alimentação. Soma-se à esse fator o incentivo às populações pobres ao consumo de produtos industrializados, que no início lhe são intoleráveis. No caso da merenda escolar, a execução centralizada do programa resultava não apenas no desrespeito aos hábitos alimentares regionais, mas também no favorecimento a grandes grupos econômicos em detrimento dos pequenos agricultores, com corrupção e desvios de verbas, cujos fatos foram apurados através de auditorias do Tribunal de Contas da União.

Observe-se que o incentivo de consumo de produtos industrializados parte da esfera governamental, pois o **Programa de complementação alimentar da LBA¹¹¹**, **procura educar os pobres a consumir alimentos industrializados**. Assim, a alimentação destinada às populações empobrecidas, além de ser **restrita**, volta-se ao consumo de produtos que não correspondem aos hábitos alimentares destes. A adoção dessas práticas revela a falta de comprometimento do Estado com a segurança alimentar da população dela dependente, embora se utilize do discurso legitimador através da permanência de Programas instituídos no período de 1940 como o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS, 1940). No início da segunda metade dos anos 80, as principais políticas de combate à fome foram: o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN II, 1976) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT, 1976). Esses programas foram caracterizadas como compensatórios, fragmentados, verticais e centralizados no nível federal (Silva, 2006).

Outro artigo que trata da **qualidade dos alimentos** destinados às populações pobres associando-a à sua **distribuição** é o de Castro e Abreu, e o de Graça. Para estes:

¹¹¹ A Legião Brasileira de Assistência surgiu no Brasil em 1942, no governo Vargas. Em outubro de 1942 a LBA se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. (SPOSATI, 2004, p.20).

Durante a segunda metade do século XIX [...] a saúde das populações urbanas tendia a agravar-se dado o tipo de **dieta alimentar** caracterizado pelo **baixo nível de nutrientes** que a integravam. Naquela época, o estado **incipiente da produção agrícola** para o mercado interno ocasionava problemas de **abastecimento** que incidiam sobre as camadas mais **pauperizadas** da população (CASTRO e ABREU, 1981, p. 59).

O diagnóstico que se estabelece é de que o setor agrícola atua com entrave do desenvolvimento da economia, na medida em que se caracteriza pela **baixa produtividade**, pelo uso de técnicas tradicionais, pela baixa oferta de alimentos no **abastecimento das cidades** e, finalmente, por não se constituir num mercado consumidor dos produtos industriais (GRAÇA, 1981, p. 90).

No final da década de 1980 o texto de Costa, que trata da expansão da agricultura capitalista, associa o plano de desenvolvimento à alimentação afirmando: “No I Plano Nacional de Desenvolvimento (72-74) [...] o binômio desenvolvimento X segurança é chave no discurso [...] invoca-se a justiça social (elevação da qualidade de vida, educação, **alimentação etc.**)” (1988, p.36). O termo **segurança** associa-se ao **desenvolvimento**, mas ainda não está ainda relacionado neste texto àquilo que daria na década vindoura o sentido de **segurança alimentar/Estado**¹¹². **A baixa produtividade** atribuída ao uso de técnicas tradicionais de cultivo é o que provoca a **falta de alimentos, e o setor agrícola é visto como entrave ao desenvolvimento da economia**. Este discurso fora utilizado na década de 1970, para justificar a implementação da “modernização da agricultura”, que via na Revolução Verde a portentosa capacidade de **aumentar a produção de alimentos**.

A produção de conhecimento dos assistentes sociais correspondente à década de 1980 revela a aproximação com o tema da **fome de forma ainda tímida e indireta**. A aproximação com a temática foi feita através de seus contrários. Entretanto, circulam por todos os textos a crítica, o posicionamento e a denúncia da inadequação dos programas e ações governamentais para sua superação.

Na década de 1990, o tema da fome aparece nos textos de 6 (seis) dos 9 (nove) artigos selecionados, o que corresponde a 66,6% do total. Dentre eles, o texto de Nogueira fala da **fome** utilizando o diálogo com Pedro Demo. Ao referir-se a Demo, Nogueira (1991) diz:

¹¹² O surgimento do termo segurança alimentar é tratado no capítulo 3 desta tese.

[...] para o autor, a pobreza não é só **fome**, mas **degradação, subserviência e humilhação**[...]a opressão qualitativa, que origina as desigualdades pungentes, também é **pobreza**, nos horizontes do ser. A infelicidade, a satisfação, o abandono batem à nossa porta de muitos modos, que nem sempre são materiais! Não costumam matar a **fome, mas também destroem** (DEMO, 1988, p. 48 *apud* NOGUEIRA, 1991, p.110).

A perspectiva de degradação humana causada pela fome, apontada por Demo converge com a explanação de Neves:

Algumas atividades de coleta, pelo reconhecimento maior ou menor como trabalho, vêm sendo destacadas como distanciadas da prática de mendicância [...]contudo, as atividades de coleta de **restos de alimentos** mesmo que elas se façam em locais em que o desperdício permite o reaproveitamento, tendem a ser tomadas como exemplo e expressão **máxima da miséria e da degradação humana**. Ainda que submetidas às mesmas regras de apropriação e de circulação, são vistas como nível sem mediação cultural de sobrevivência. Essa diferenciação põe em causa a **desqualificação social e moral** dos catadores de lixo, os atributos sendo tão mais desabonadores quanto menos imaginados como medições. Se o papel, o papelão e o vidro são objetos descartáveis, que voltam à circulação como mercadoria, o **alimento coletado no lixo** põe em causa os princípios de higiene e os pressupostos básicos da saúde humana e são deslocados dos dejetos para o **reaproveitamento alimentar** (1995, p.96-7).

Se todas essas formas de **expressão máxima de miséria** que obrigam o ser humano a retirar sua alimentação do lixo descritas por Nogueira (1991) e Neves (1995), chocam pela sua linguagem, Juncá (1996) soma-se aos autores acima, documentando sua percepção acerca dos catadores de lixo. E traz à tona a mais perversa de todas: **a comparação do catador (homem) com os urubus (animais)**. Vejamos os destaques de suas ideias.

Situar concretamente a **exclusão** nos leva ao cotidiano da **fome**, do analfabetismo, das precárias condições de trabalho, do desemprego e do subemprego, dos salários insuficientes ou inexistentes, da moradia nas ruas ou em casas inadequadas, das doenças prevalecendo sobre a saúde, da **perda da dignidade**, dos direitos se diluindo no espaço de favores(p.109).

[...] os trabalhadores do lixo [...]disputam o que os outros jogam fora como **material imprestável** e que para eles assume um significado: a única possibilidade de obter algum dinheiro para fazer face a uma necessidade imediata – a **alimentação** (p. 110).

Mesmo perseguindo a identidade do trabalhador [...] a precariedade das condições espalha-se pelos diversos movimentos do seu cotidiano. Sua a-

limentação, por exemplo, tem como base, o arroz com feijão, variando com canjica, fubá, farinha e macarrão e mesmo assim sem uma garantia diária, comprometendo seriamente as condições de saúde (p.112).

[...] a fome não é aquele vazio que a gente sente quando não tem mesmo nada que comer. Quando uma pessoa só se **alimenta de farinha, sem alimentos fortes, mesmo que encha o se estômago todos os dias, está sofrendo fome**, pois isso não basta para sustentar, nem para que a pessoa goze de boa saúde (EQUIPE DA AÇÃO CATÓLICA DO RECIFE, 1990:117).

Alimentação e saúde ganham, porém, novos contornos no Lixão. Os **restos de alimentos** encontrados, ou mesmo **verduras, leite, carnes e frangos, em processo de deterioração**, com prazos de validade vencidos ou embalagens violadas, que são regularmente trazidas para o Lixão, determinam a única possibilidade de variação ou “enriquecimento” de sua dieta básica (p. 113).

Tais **alimentos**, por sua vez, ingeridos ao natural ou submetidos a algum processo de preparação, associados às condições de trabalho, ocasionam, não raras vezes, **problemas de pele, doenças gastrintestinais, alergias, agravadas pelos cortes constantes com vidros, latas enferrujadas** [...]que se misturam com os demais detritos (p. 113).

A visão predominante na sociedade identifica a **atividade de catador** como degradante, como último degrau de um **processo de desqualificação**. Quem trabalha com refugo urbano, com o resto, com ele se confunde, **tornando-se também lixo**, fazendo parte de um “**mercado dividido com urubus**” [...] concepções essas que acabam ainda e incorporando novos ângulos, diante, por exemplo, **do fato amplamente noticiado de que comem órgãos humanos para matar a fome** (Catadores de lixo de Olinda ganham cesta básica - O GLOBO, 18.04.1994) (p. 116)

Nos fragmentos do texto em destaque evidencia-se a condição de **insegurança alimentar** a que estão sujeitas as populações empobrecidas. Todos os elementos que conformam esta situação se encontram descritos: alimentos descartados com prazo de validade ultrapassados e/ou em processo de deterioração, quantidade insuficiente e/ou acesso limitado, composição de uma dieta inadequada (uso excessivo de farinhas). Entretanto, o que mais impressiona é a comparação do catador (homem/trabalhador) com uma ave(animal) que se alimenta de restos de carne em estado de putrefação. Como se isso não fosse o suficiente, Juncá relata o fato apresentado pela mídia brasileira de que **os catadores se alimentam de órgãos humanos para matar a fome**.

A **degradação humana** provocada pela **fome** chegou a seu limite na década de 1990 e requereu ações mais efetivas para minorar tamanha decadência moral e social de um país produtor e exportador de alimentos. O mal estar provocado por

tais condições motivou segmentos da sociedade civil comprometidos com a justiça social a denunciar a barbárie social provocada pela fome. Nesse sentido, encontramos um breve texto produzido por Gohn. Nele há uma comunicação sobre a mobilização provocada pela campanha do sociólogo Herbert de Souza, situando a **luta pela superação da fome** no contexto histórico:

Nos anos 60 a questão da fome apresentou-se como objetivo de manifestação popular [...] mas foi nos anos 70 que a problemática da carestia se tornará um fator de grande **mobilização popular**. O custo de vida, embrião de vários outros movimentos sociais populares dos anos 70, descaracterizou-se a partir de 1979, quando foi apropriado por tendências político-partidárias que se perderam em disputas internas, **deixando as bandeiras da fome de lado** [...] Nos anos 80 [...] **a campanha pela constituinte** e outros fatos ganharam centralidade, e a fome apareceu mais associada a movimentos de desempregados e aos saques dos anos 1934-84 (1994, p. 165).

[...] observamos que a atual **Campanha contra a Fome** tem um “pai”: Herbert de Souza, o Betinho. Embora haja uma Secretaria nacional da Ação da cidadania, composta por OAB, CNBB, CUT, o IBASE, COFECOM (Conselho Federal de Economia) INESC (Instituto de estudos Sócio-Econômicos) e a ANDITES (Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior [...]) **o caráter suprapartidário** é justamente o grande amálgama da unidade e da identidade que as pessoas passam a ter com o movimento (1994, p. 166)

Com a deflagração da Campanha contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, liderada por Betinho, o tema da **fome** passa a figurar novamente nas diferentes esferas da sociedade civil e instâncias governamentais. Percebe-se que, se por um lado, existem condições concretas de falta de alimento, de outro o desperdício deste é acentuado. Sobre tal questão o texto de Neves denuncia o desperdício, e Cornely fala da qualidade deste. Tanto o **desperdício** do alimento quanto a **falta de qualidade** são fatores que contribuem para a **insegurança alimentar**, somando-se aos fatores também identificados por Nogueira (1995) e Juncá (1996).

Por ano, 600 mil toneladas de peixe são extraídas por problemas de conservação. A COMLURB – Companhia Municipal de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro – recolhe diariamente, **19,8 toneladas de restos de alimentos** na CEASA - Companhia de Centralização de Abastecimento (NEVES, 1995, p.85).

Levantamentos representativos realizados pela COMLURB demonstram os tipos de **lixo domiciliares** e a importância potencial dos mais valorizados para o reaproveitamento direto, ou transformado. Destes, **41% são comidas** (NEVES, 1995, p. 86).

Ao citar a **qualidade de vida** não me refiro apenas à tranquilidade e harmonia e aos seus aspectos estéticos, aos pássaros e as flores. A eles também, pois ajudam a dar sentido à nossa existência. Mas me refiro muito mais aos aspectos básicos: **falta de alimentos sadios** – e isso quando há dinheiro para adquiri-los (caso dos **alimentos naturais**) (CORNELLY, 1992, p. 21).

Estudos brasileiros evidenciam que a média de desperdício de alimentos no Brasil está entre 30% e 40%. Nos Estados Unidos, esse índice não chega a 10%. Não há estudos conclusivos que determinem o desperdício nas casas e nos restaurantes, mas estima-se que a perda no setor de refeições coletivas chegue a 15%, e nas nossas cozinhas, a 20% (DIAS, 2003).

As discussões/reflexões da década de 1990 acerca da **fome** realizadas pelo Serviço Social, apresentam vários elementos que passarão a constituir **o conceito de segurança alimentar e nutricional**. No entanto, nenhum artigo trata do **conceito e da política de segurança alimentar/Estado** que se desenha no conjunto de políticas sociais em construção. Por outro lado, os artigos produzidos nessa década reproduzem um contexto político efervescente e carregado de tensões provocadas para a efetivação de inúmeros direitos sociais garantidos pela Carta Constitucional de 1988 e que reverberaram no cotidiano da profissão, que buscou respostas para as demandas instituídas pelas populações empobrecidas. Precisou-se da soma de esforços para aplicar e montar a legislação complementar à Constituição Federal, que é formada por um conjunto de Leis Orgânicas – da Previdência Social, da Assistência Social, da Função Social da propriedade fundiária –, além das discussões e compromissos assumidos em torno da área da educação básica. Esse conjunto constitui o núcleo central da política social brasileira, fundamentada em direitos de cidadania (DELGADO e CASTRO, 2004).

Nos anos 2000 estabelecemos para análise o período 2000-2004 e constatou-se que dos 6 (seis) artigos selecionados, apenas um trata da questão da **fome**, o que corresponde a 16,6%. No artigo de Sposati (2001), chegou-se à abordagem da **fome** via “ração-tipo essencial mínima”:

O decreto nº399, de **30/04/1983**, ao criar o salário mínimo, estabeleceu o que considerou a “**ração-tipo essencial mínima**” com 13 itens, cuja quantidade variou entre os estados, e acresceu ainda o que chamou de **ração normal média** para a classe trabalhadora em atividades diversas e para todo o território, com 3888 calorias por pessoa/dia. Isso significa **refeições**

com cerca de **1500 calorias e complementos de 800 calorias** dia/pessoa (p.48).

Posteriormente, o DIEESE e o PROCON reatualizaram a cesta de 13 itens recompondo-a com os produtos de higiene e chegando a 31 itens. Por terceiro, o **Prodea**, o programa que sucedeu na gestão de FHC o extinto **Consea (Conselho de Segurança Alimentar)**, apresentou uma cesta de 5 itens para as famílias pobres, com **550 calorias/dia/pessoa**, cujo cálculo varia de 19 a 25 Kg (idem).

ao calcular o valor das **medidas de pobreza**, o pesquisador toma decisões arbitrárias que elevam ou rebaixam a linha em consideração, de forma a aumentar ou diminuir o número de pobres encontrados em uma sociedade” (Martins, in IPEA, Relatório Final, 1999:88) *apud* (SPOSATI, p.52).

Ganhar para cobrir os custos de consumo de **alimentação** é considerado como indigência. Afinal, o ser humano fica reduzido a comida, como diz a poesia de Arnaldo Antunes “ **A gente não quer só comida**” (p. 52).

O texto de Sposati indica as alterações negativas feitas na política de Segurança Alimentar em processo de consolidação com a extinção do CONSEA.¹¹⁴ A cesta básica utilizada para dimensionar a capacidade de compra com um salário mínimo é brutalmente reduzida, passando de 13 itens, que resultaram numa **ração normal média com cerca de 1500 calorias** e complementos de 800, para uma de apenas 5 itens, capaz de fornecer **apenas 550 calorias/dia/pessoa**.

Nos anos 1990 e 2000, os intelectuais ligados ao ensino da profissão muito contribuíram para a efetivação das políticas sociais, em especial, da política de assistência social. Eles estão representados por Aldaíza Sposati, Maria Carmelita Yasbeck, Maria Ozanira da Silva e Silva, Berenice Rojas Couto e Ana Maria Medeiros da Fonseca, entre outros. Todos socializaram sua vasta experiência acadêmica colocando seus saberes a serviço da profissão. Ao fim dessa década, os programas de transferência de renda exigem um acompanhamento constante, dado seu caráter restritivo e focalizado. A população-alvo se caracteriza pela extrema pobreza severa e estrutural, com baixo nível de escolarização e capacidade de inserção laboral, estado que se agrava pelo limitado acesso às informações. Estes fatores requerem “vigilância” permanente para que as conquistas sociais destas últimas décadas não se diluam ainda mais nos interesses do capital, que historicamente está acima dos direitos sociais e humanos.

¹¹³ YASBECK e SILVA e SILVA são autoras que se destacam pela competência na avaliação crítica dos Programas de transferência de renda no Brasil.

¹¹⁴ Ver o desenvolvimento deste assunto no capítulo 3.

4.3 O DIÁLOGO DO SERVIÇO SOCIAL COM O ESTADO COM FOCO NA POBREZA, NA FOME E NO ESTADO

Os 7 (sete) textos selecionados para análise, relativos aos anos 1980, abordam o **Estado**, o que corresponde a 100% deles. Em alguns, as três categorias (pobreza, fome e Estado) se entrecruzam; em outros, essas categorias são específicas. No texto de Demo e Pereira e Paiva, a ênfase no debate com o Estado encontra-se a **pobreza**:

O objeto querido da política social é o **pobre**. O II PND [...] reclama uma **política social** de objetivo próprio, voltada para a população **de baixa renda** (DEMO, 1980 p. 52).

A **política social** pode ser investimento também. Esta ótica foi captada perfeitamente por instituições muito conhecidas do mundo capitalista, como é o caso do Banco Mundial, que passou a privilegiar iniciativas voltadas para **populações e regiões pobres**. Também é o caso da OIT, ao consagrar a linguagem muito interessante em torno das necessidades básicas e das metas internas. (idem, p. 53).

Mesmo aceitando-se que o capitalismo esteja em crise, a crise do socialismo não é menor e, em certo sentido, muito mais grave, precisamente porque a **redução das desigualdades sociais** não é, nem de longe, a prometida e a esperada.[...] E, ao adotar uma linguagem dirigida á população de **baixa renda**, conferiu à sua **política social** indiscutível charme (ibidem, p.52).

A experiência em matéria de **da política social, como ação planejada, é recente**. Somente nos últimos anos essa política vem recebendo tratamento específico por parte da Administração Federal, merecendo, inclusive, definições mais arrojadas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) [...] a disposição governamental de criar novos mecanismos de ataque á **pobreza** de massa no País, não se efetuou, concretamente, a necessária reorganização do sistema produtivo e da estrutura de dominação estatal prevaletentes, de modo a tornar o desenvolvimento benéfico para a maioria da população (PEREIRA e PAIVA , 1981, p. 1).

O **esvaziamento da política brasileira** se dá por dois motivos: a) ao ser concebida como mecanismo de **distribuição da renda**, sem afetar os interesses das frações dominantes, transformou-se em medida eficaz, apenas, à manutenção do “**pacto de dominação**”, prevaletente no país; b)[...] o Estado, ao chamar para si a exclusiva responsabilidade pela criação e coordenação da política social, impediu a população de participar da escolha, definição o controle de programas sociais mais adequados às suas reais necessidades. Institucionalizou-se, assim, uma **política social paternalista-autoritária**, segmentada em setores arbitrariamente denominados de sociais e, como tal, muito mais comprometida com uma linha burocratizada de distribuição de benefícios, do que a aplicação no potencial produtivo da população (idem, p. 3).

Nos fragmentos de texto destacados, encontra-se a explicação de um momento histórico em que ocorre a implantação de políticas sociais **interessantes** e necessárias para a reorganização do sistema produtivo. A política social como ação planejada pode se tornar também um investimento. Os Planos de Desenvolvimento “orquestrados” pelas agências internacionais enfatizam a necessidade de desregulamentação e privatização dos mercados e do Estado. Essas propostas passaram a ser conhecidas com **Consenso de Washington** e delegam ao mercado a definição de regras para a solução dos problemas econômicos e sociais (SEMIONATO e NOGUEIRA, 2001).

Na análise de Pereira e Paiva, a **distribuição de renda** via política social é vista como forma de **manutenção de um pacto de dominação**, o segmento de uma **política social paternalista e autoritária** que, ao conceder valores em espécie para as populações empobrecidas, priva-as de seu potencial produtivo. A dependência das políticas sociais destas populações para a manutenção e reprodução de suas vidas, denota a **insustentabilidade de um pretensão direito social**.

Na sequência da análise, o **Estado** com foco na **política agrária**, entrecruza-se com a questão da **fome/alimentação**. Autores como Graça (1981), Nobre (1985), Moura (1986), Costa (1988), tratam deste assunto.

Tem-se presente que as ações do **Estado** não estão desprovidas de conteúdo político social e se definem como reguladoras das questões sociais, expressando-se sob a forma de **políticas sociais e econômicas**. Do ponto de vista governamental, o conjunto de medidas dirigidas para o setor **agrícola** em vigor e em nosso país se constitui de uma proposta de “**desenvolvimento rural**”[...] No plano **SALTE** a **agricultura** é considerada sob duas perspectivas: como supridora **de alimentos** e como fornecedora de **mão-de-obra para a indústria** (GRAÇA, 1981, p.92).

No Plano **SALTE**, à **agricultura** não eram destinados mais do que 21% do total de recursos [...] a **agricultura** é avaliada com setor de pouca importância relativa na sociedade nacional O **Plano de Metas** se orientava para o aumento da produtividade agrícola, melhoria do produto e conservação do solo, através da **mecanização agrícola** e uso de fertilizantes. Essa política gerava simultaneamente demandas sobre a indústria de equipamentos **agrícolas**, assim como a **indústria química** (COSTA, 1988, p. 30).

A prioridade para o **Estado** era implantar uma política de crescimento econômico, com base num **sistema produtivo** de caráter urbano-industrial. Is-

so significava que os setores produtivos — **agricultura e indústria** — passaria a receber tratamento diferenciado no planejamento Governamental.[...] na concepção do **Plano SALTE**, a **agricultura** apresenta uma dupla caracterização: por um lado, como supridora de **gêneros alimentícios** e, por outro, como **produtora de mão-de-obra**, parte da qual deveria abastecer o mercado do trabalho industrial. Como fonte abastecedora de alimentos a agricultura devia responder adequadamente à população nacional e às demandas crescentes do setor urbano (diminuir a importação de alimentos via introdução de técnicas (COSTA, 1988, p.32).

No **período Vargas** no segundo governo; [...] (1951/54) foi elaborado o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, também conhecido como **Plano Lafer**, contendo orientações para investimentos em indústrias de base, transporte, energia, frigoríficos e **modernização da agricultura**[...] de 1954 a 1956 não há registro de qualquer planejamento [...]o período subsequente(1956/60), do Governo Kubitschek tem sua política econômica sistematizada no Plano de Metas [...] a preocupação com a **agricultura** aparece vinculada ao que foi denominado “**setor de alimentação**”, para o qual foram estabelecidas seis metas; trigo, armazéns e silos, armazéns frigoríficos, matadouros industriais,**mecanização da agricultura e fertilizantes** (GRAÇA, 1981, p. 94).

[...] **no período Vargas** (O petróleo é nosso) atribui-se ao **Estado** o papel de “demiurgo” dos objetivos nacionais de independência econômica” numa economia capitalista. Já na vertente do “capitalismo associado” – marcado pelo governo Kubitschek e no período pós-64 – a característica passa a ser a **dominação do capital internacional** sobre a burguesia nacional. Nesse caso, o estado torna-se o “demiurgo” dos objetivos de interdependência política numa economia capitalista (COSTA, 1988, p.27).

Embora os textos tenham sido produzidos na década de 1980, os fatos se reportam a determinações anteriores a este período. O Plano SALTE ¹¹⁵ foi utilizado pelo Estado como uma estratégia de **desenvolvimento econômico** e a agricultura é uma de suas potencialidades, visto que era considerada **produtora de alimentos e supridora de mão de obra para a indústria**. O desenvolvimento econômico via agricultura é também identificado no texto de Costa:

O Plano **Estratégico de Desenvolvimento** (1968-70) [...] o PED consagra ao setor industrial o papel privilegiado de motor propulsor do crescimento da

¹¹⁵ O Plano foi apresentado ao Congresso por mensagem presidencial em maio de 1948, e foi aprovado dois anos depois, embora consubstanciasse o programa a ser executado no período de 1949 a 1953. Dentro da experiência brasileira de planejamento federal de âmbito plurisetorial, foi o único plano que recebeu exame e aprovação prévia. O Plano Salte pretendia elevar o nível sanitário¹¹⁵ da população, sobretudo a rural. Na área dos transportes, o plano delineava um programa baseado nos planos ferroviários e rodoviários já existentes, e contemplava ainda o reaparelhamento dos portos, a melhoria das condições de navegabilidade dos rios, o aparelhamento da frota marítima e a construção de oleodutos. No que tange à energia elétrica, esta seria financiada pelo capital privado, nacional e internacional, com apoio governamental. Também havia no Plano um projeto de exploração de petróleo. O Plano Salte chegou até o final do governo Vargas, em 1954, sem o cumprimento da maioria de seus objetivos (VIDAL, 2006).

renda interna, cabendo ao **setor agrícola** a tarefa de apoio e sustentáculo desse processo.[...] para acelerar a taxa de crescimento é alocada uma política de estímulos à entrada de capital estrangeiro(p. 37)[...] a **agricultura** é incluída entre as grandes prioridades nacionais para 72-74, centrada a ação do governo na sua renovação e no fortalecimento de uma agricultura de mercado(COSTA, 1988, p.36)

Essa noção se estende ao Plano de Metas¹¹⁶. O aumento da produtividade agrícola nesse período justifica-se pela diminuição de importação de gêneros alimentícios.¹¹⁷ Para Sacco dos Anjos (2003), a modernização brasileira experimentou pelo menos dois períodos distintos: nos anos 1950, considerava-se a agricultura e o meio rural como elementos marginais e obstáculos ao desenvolvimento¹¹⁸entendendo-se que para sua “superação” deviam-se utilizar as novas tecnologias importadas de outros países, “com vistas a incrementar a produtividade e gerar produção suficientemente ampla para financiar a expansão industrial” (p. 180).

O segundo período desta modernização corresponde a segunda metade dos anos sessenta e vai até o final dos anos setenta [...]. Representa o aprofundamento de um esquema previamente concebido, no qual dá-se a crescente **intervenção estatal na agricultura** e na intensificação do processo de penetração capitalista no campo (revolução verde). (SACCO DOS ANJOS, 2003, p 180). Os textos de Nobre e Costa se reportam a esse contexto:

A **intervenção estatal** no campo cresceu nesses 21 anos [...] sua preocupação tem sido no sentido de assegurar um **novo campo** de aplicação aos capitais dos **grandes grupos econômicos**, em sua maioria **multinacionais**. O grupo Rockefeller, de capital americano, comprou 531 mil hectares de terras em Mato Grosso. O americano Henri Fuller adquiriu 161.702 hectares em Goiás. A Liquibrás, de capital italiano incorporou empreendimento agropecuário 577 mil hectares na região do Araguaia. A Volkswagen, de capital alemão, instalou projeto no vale do rio Cristalino, no Pará, numa área de 139.640 hectares (NOBRE, 1985, p.120).

O II PND (1975-1979) opta por uma **estratégia de modernização conservadora** que tem por objetivo o crescimento da **produção agrícola** através da renovação tecnológica, **sem que seja tocada a estrutura agrária exis-**

¹¹⁶Tratava-se de um Plano com o objetivo de transformar o Brasil numa nação industrializada no mais rápido espaço de tempo possível, justificando assim a sua promessa de campanha de fazer “**50 anos em 5**”. O Plano constituía-se de 31 metas sendo distribuídas entre energia, transporte, alimentação, indústria, educação e uma destinada à construção de Brasília.

¹¹⁷ No caso do trigo, este continuou sendo importado durante o governo de JK.

¹¹⁸ O desenvolvimento estava nesse período atrelado ao crescimento industrial (SACCO DOS ANJOS, 2003)

tente[...] reflete o otimismo do “**milagre brasileiro**”, um certo triunfalismo – a certeza de poder exercitar a vontade soberana do Estado sobre a sociedade e a economia (COSTA, 1988 p. 38)

Aqui a **intervenção estatal** é identificada pelo favorecimento ao capital internacional representado pelos grandes grupos econômicos, por Nobre, enquanto Costa apresenta a **vontade soberana do Estado** exercida através do incentivo ao crescimento da produção agrícola, **sem que a estrutura fundiária seja tocada**. Essa questão vem ao encontro da histórica e perversa distribuição de terras no Brasil e é também abordada pelos autores juntamente com Moura:

A “NOVA REPÚBLICA” no Brasil, o atual presidente, José Sarney, em seu primeiro discurso à nação [...] faz da reforma agrária sua meta maior no conjunto do seu programa de governo [...] com base no **Estatuto da Terra**, promulgado em 1964, pelo então presidente Castelo Branco. (NOBRE, 1985, p. 115).

No **Estatuto da Terra** é o **governo** quem decide sobre a forma de propriedade da terra e da **produção agrícola**. Prevê ainda que os trabalhadores terão a propriedade privada do seu lote e que devem estar integrados em **cooperativas**. Vemos também que os estatutos que regulamentam o funcionamento dessas cooperativas são feitos pelo **INCRA**. Nesse processo de reforma agrária, proposto **pelo Estatuto da Terra**, prevê-se a liberação de terras para explorações econômicas a grupos nacionais e estrangeiros (NOBRE 1985, p. 118).

O INCRA só tem usado a desapropriação em último caso [...] tem sido condescendente com os **latifundiários** que alteram sua declaração estatal para se enquadrarem como empresas e fugirem da desapropriação. As cooperativas que se formam nas áreas desapropriadas, conforme regulamenta o **Estatuto da Terra**, caracterizam-se pelo extremo **autoritarismo** no tratamento com os parceiros. (NOBRE 1985, , p.121).

A **Reforma Agrária** é um problema essencialmente **político** e a decisão de fazê-la é da estrita competência do Governo Federal (MOURA, 1986, p. 126).

A Lei 4.504 –Estatuto da Terra-promulgada no mesmo ano(1964), criou o IBRA_ Instituto de Reforma Agrária e o INDA- Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – para implementarem a Reforma Agrária e a política agrícola no meio rural. (p. 128)

O Decreto -lei nº1.110 de 9 de julho de 1970, extinguiu o IBRA e o INDA e criou o INCRA.(Dec. Nº 68.153, de 1.2.1971) transferindo-lhes suas atribuições, preconizadas no **Estatuto da Terra** (MOURA, 1986, p.130).

O PLANO TRIENAL relacionava-se a estrutura agrária e propõe as “reformas de base”, sobressai então a reforma agrária [...] aponta a forte concentração da propriedade que já vinha sendo focalizada pelos movimentos agrários. Aponta a **concentração de terras** sobre o emprego rural, quanto às **pequenas propriedades** que se encontram **super-povoadas**, quanto às **grandes propriedades**, portadoras de **terras ociosas**; quanto a

sazonalidade do trabalho no campo, além da marginalização crescente dos camponeses sem terra, arrendatários e parceiros (COSTA 1985, p. 32).

Os autores trazem a Reforma Agrária como uma questão eminentemente política, de responsabilidade do Estado, cuja implantação está bastante distanciada das propostas necessárias à consolidação de um modelo agrário socialmente justo. Embora ela tenha em seus objetivos a justiça social, conforme refere Nobre pois “Considera-se **Reforma Agrária** o conjunto de medidas que visam promover a distribuição de terra mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao **aumento da produtividade**” (1985 p. 117). O que se observa é a **insustentabilidade** de tal propósito, ao se expulsar o homem do campo, empurrando-o para engrossar os cinturões de miséria das cidades, nas quais perde suas referências culturais e identitárias. Na década de 1960, quando as massas camponesas passaram a significar uma ameaça à estabilidade do regime político, foi criado o Estatuto da Terra pela lei 4.504, de 30/11/1964. Nesse período o Brasil achava-se sob a ditadura militar do Estado, estando sua criação diretamente ligada ao clima de insatisfação que circulava entre a população camponesa, temida pelas elites em face de eclodir uma insurreição sob inspiração da revolução cubana.

Apesar de terem se passado mais de 4 (quatro) décadas desde a criação do Estatuto da Terra, o Brasil é um dos países em que há uma das mais elevadas taxas de concentração da terra. Possui uma área de 850 milhões de hectares; destes, cerca de 418 milhões estão cadastrados no INCRA. A distribuição dos imóveis rurais cadastrados, por tamanho de área (dados de 2003), revela que aqueles com até 100 hectares representam 86,3% do número de imóveis e 19,7% da área. No outro extremo, os imóveis acima de mil hectares representam 1,6% do número e 46,8% da área. E mais: recente apuração especial realizada pelo cadastro do INCRA, em novembro de 2003, indicou a existência de 58.329 grandes propriedades classificadas como improdutivas, que ocupam 133,8 milhões de hectares. (IPEA, 2005)

Ao concluir-se a análise dos textos correspondentes aos anos 1980, verificou-se que há uma significativa produção sobre o **Estado e suas ações** relativas à política agrária; embora não se aborde a questão da fome de forma direta, encontramos

la em sua oposição: **fome/alimento**. Constatou-se que a histórica concentração de terras nas mãos de latifundiários conforma-se em mais um dos fatores de **insustentabilidade** para o acesso e a produção de alimentos, condição requerida para a segurança alimentar das populações empobrecidas. Basta verificar os dados da PNAD (2004) que indica os índices de insegurança alimentar no país. Em regiões onde há maior concentração de terras e predomínio de monoculturas, os índices de insegurança alimentar são significativamente maiores. As regiões Norte e Nordeste são as mais afetadas pela insegurança alimentar. O índice é 3,1 e 3,5 vezes maior do que nos domicílios situados no Sul.

Na década de 1990, encontraram-se 6 (seis) dos 9 (nove) textos examinados no período com posições acerca do Estado. Estas posições são demarcadas a partir de diversas perspectivas dentro das políticas sociais que abarcam. Essas circulam entre as categorias, pobreza e fome, de forma direta e/ou indireta. Autores como Gomes et al., Neves e Wanderley convergem em sua noção de ESTADO como garantidor/não garantidor dos direitos sociais.

A chamada “invenção do social”, que constitui a grande virada do século XIX, parecia ter se consolidado, neste século, por meio da construção de sistemas de proteção social. Estes, porém, se encontram abalados pela internacionalização da economia e pela crise do **Estado-providência**, representada pela crise da solidariedade do vínculo social, ampliada pela transformação das relações entre economia e sociedade [...] Observa-se uma impotência do **Estado-nação** no controle da conjuntura nacional (WANDERLEY, 1997, p. 76).

Desde a década de 60 intensifica-se um processo político e ideológico de controle dos espaços físicos ocupados pelas favelas, o **Estado** criando uma série de medidas e programas para incorporá-los pela expulsão de seus habitantes [...] O **Estado** não vem oferecendo um serviço de assistência habitacional à população pobre. Nas situações de calamidade {...} a população **pobre** é mais atingida pela precariedade da construção das habitações (NEVES, 1995, p. 82).

Caracterizando-se por ser um tipo particular de política pública que se destina a prover bens, serviços e direitos sociais à população pobre está o Programa de Renda Mínima. No mundo capitalista, a **Assistência Social** [...] foi adotada, no século XX, no bojo do *welfare state*, como uma prática regular do **Estado**, introduz no Brasil um novo instrumento de **política** que por seu conteúdo e finalidade, é de natureza basicamente social [...] inclui-se em um tipo de **política de assistência** que se pauta pelo critério da distributividade e não redistributividade [...] será consignado no orçamento da União através de cancelamentos e transferências de outras despesas de política social compensatória já existentes. (GOMES et al., 1999, p. 99-104).

A pobreza e a exclusão persistem e seguem sua trajetória histórica na década de 1990. Os inúmeros planos econômicos, bem como a elaboração das mais diversas legislações sociais, não conseguiram cumprir seus objetivos, e “em 1993, a incidência de pobreza estava próxima, ou mesmo superava, aos 31% observados em 1983” (COUTO, 2004, p. 142). O Estado teve nessa década governantes de “aparência democrática”, com variantes entre: o assistencialismo, o neoliberalismo e o populismo com discursos pautados na eficiência e eficácia. Suas características se conformaram na forte ênfase da privatização das empresas nacionais, abertura para o capital econômico, retomada do processo inflacionário e minimização dos gastos na área social, com o objetivo de alinhar-se às exigências e indicações dos organismos internacionais (COUTO, 2003). Disso resulta a **impotência do Estado-nação** em oferecer serviços adequados à população, decorrentes das legislações que se consolidaram nesta década. As contradições entre a legalidade dos direitos sociais apontados pelo conjunto das legislações e a possibilidade de sua consecução aparecem no texto de Brandt, que afirma: “No Brasil o Estado de Direito ainda não se consolidou, embora tenhamos uma Constituição das mais avançadas no que se refere à garantia de direitos (BRANDT, 1993, p. 70). E segue, reportando-se ao indivíduo como portador de direito, desvinculado do seu coletivo.

No período afluente do *welfare state* de países desenvolvidos, a família chegou quase a ser descartada na proteção social dos indivíduos. O Estado era considerado suficientemente forte para **garantir a reprodução e a proteção de seus membros**. Como horizonte político, a proteção do Estado elegeu o indivíduo como portador de direito, e não mais coletivos de tipo família ou comunidade. O reconhecimento e a garantia de direitos sociais, embora fruto de indiscutível avanço civilizatório, acabaram enviesando o nosso olhar no contexto do fetiche capitalista da mercadoria (1993, p. 68).

Complementando a reflexão sobre a reprodução e a proteção social dos indivíduos, cuja qualidade de vida se precariza “**num momento de crise generalizada [...] das ações estatais**”, Gonh (1994, p. 166, grifo da autora), aborda a Campanha Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida. Esta campanha retoma a discussão

da fome e da miséria no país. Nesse caso o **Estado** aparece por sua **omissão** diante da **fome**¹¹⁹ que se propaga numa **sociedade de direitos invisíveis**.

A análise dos textos da década de 1990 permite-nos visualizar a intensa movimentação e organização da sociedade em torno da consolidação dos direitos sociais em construção num contexto histórico adverso para tal. A crise do **Estado** reflete-se nas instituições; a descrença nas ações políticas provoca protestos e exige novos posicionamentos pautados, na ética. A categoria profissional acompanha este movimento revelado pela elaboração de seu conhecimento aqui estudado ciente de que:

Com as demandas sociais em crescimento acelerado e absorvidas apenas parcial e simbolicamente pelo **Estado**, acentuam-se as marcas de uma exclusão que é econômica, social e política, e que também se configura como uma forma de inserção dessa população, relegada a **uma cidadania abstrata, e por que não dizer, invisível** (JUNCA, 1996.p. 109).

A análise dos artigos referentes ao ano de 2000 (2000-2004) revelou que dos 6 (seis) artigos referentes ao tema em estudo, 2 (dois) focam o Estado, correspondendo a 30% do total examinado. Nos textos encontra-se o debate sobre as **grandes decisões** das agências internacionais como a ONU que em 1946 trazia como suporte a necessidade de erradicar a pobreza, “sendo esta um entrave e uma ameaça tanto para as populações (pobres) como às áreas mais prósperas” (AMMANN 1985, p. 29 *apud* SEMIONATO, p 150). Já para o BIRD, ao constatar o aumento da pobreza no mundo, esta passou a ser considerada como um “risco”, uma ameaça em termos de “fratura social” com capacidade de desestabilizar o mundo. Para Semionato:

[...] essa desestabilização é uma ameaça nela, se forem levados em conta dados que expressam a atual situação de pobreza no mundo; 20% da população controla 80% das riquezas mundiais; do total de 6 bilhões de habitantes do planeta, 2,8 bilhões sobrevivem com US\$ 2 por dia; a população mundial passará de 6 bilhões para 8 bilhões nos próximos anos, indicando

¹¹⁹ No que tange a produção de alimentos, verifica-se que em 1995, é criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que possibilita aos agricultores familiares o acesso aos financiamentos de sua produção. Entretanto este Programa nem sempre atinge seus objetivos tornando-se por vezes responsável pelo endividamento dos agricultores principalmente em decorrência de fatores climáticos.

um crescimento daqueles que detêm a maior parte da riqueza, mantendo-se a tendência de concentração (p. 159). Na visão do BIRD (2000 p. 12), **os pobres são os principais agentes da luta contra a pobreza** devendo ocupar um lugar central na elaboração, implantação e monitoramento das estratégias de redução da mesma. **A culpa pela miséria nessa versão, é em última instância, dos próprios pobres**, uma vez que aparentemente deslocada do receituário ortodoxo utilizado pelo BIRD e pelo FMI é fruto de políticas implementadas por esses organismos nas últimas duas décadas (2001, p. 160).

Ao examinar o documento do BIRD denominado **Luta contra a Pobreza 2000**, analisado por Semionato, encontra-se o panorama que caracteriza as políticas sociais dessa década, cujo horizonte é a “minimilização”, visto que o documento não apresenta mecanismos econômicos, políticos e institucionais adversos ao ajuste estrutural em andamento. Disso resulta o “minimalismo” das **práticas sociais** enfraquecidas pela frágil representação política das populações empobrecidas, ao invés do “resgate da dimensão pública das políticas sociais, da cidadania plena, resultado de um processo radicalmente democrático” (SEMIONATO, 2001, p. 162).

Semionato, explica as causas que produzem o contexto de restrição das políticas sociais:

A adesão ao *Consenso de Washington* representou uma ampla e profunda revisão das funções e papéis do **aparelho estatal**, cujas medidas podem ser sintetizadas em três grandes blocos: **de cunho administrativo, econômico e ideológico**. No plano administrativo exigem **orçamentos estatais** equilibrados, redução dos **gastos públicos** e reforma tributária [...] no plano econômico, indicam a necessidade de ampliação de capitais excedentes no mercado mundial, em taxas de juros favoráveis à captação de capitais ociosos, na fixação cambial e alta em relação ao dólar e na abertura comercial; no plano ideológico impõe a óptica da iniciativa privada em todas as **políticas sociais e reformas institucionais** reafirmando **os direitos da propriedade individual**. Essas medidas significaram não apenas **uma reforma na esfera econômica**, mas um **conjunto de políticas** que erodiram os pactos estabelecidos durante os trinta anos do *Welfare State*, impondo uma nova racionalidade à organização do capitalismo, com incidência direta em outras dimensões da vida social, **exigindo, conseqüentemente, a revisão do papel e das funções do Estado e da sociedade** (2001, p. 150).

Corroborando a análise de Semionato, que apresenta os reflexos dos organismos internacionais que eclodem na sociedade brasileira afetando a vida da população que aos poucos perde a esperança no processo de desenvolvimento econômico e social, Paiva e Oliveira apresentam a **subversão do Estado**, que ao criar

medidas “efetivas” de combate à pobreza através de Programas (com foco nos indivíduos), isenta-se do compromisso de incorporá-los ao campo dos direitos (com foco nas coletividades).

[...] **Para o Banco Mundial** [...] o papel do **Estado** é fundamental para o processo de **desenvolvimento econômico e social**, porém não como agente direto do crescimento, senão como **sócio**, elemento catalisador e impulsionador desse processo”. A efetiva **redução do papel do Estado** e de sua responsabilidade com a esfera pública se traduz pela trilogia: descentralização, focalização e privatização (SEMIONATO, 2001, p. 150).

O Fundo de Combate e de Erradicação da Pobreza, como concebido, apresenta o campo das **políticas sociais públicas** como simples programas de caráter comunitário, ou mesmo como ações suplementares, destituindo-as do seu **caráter universal de conquista** e avanço constitucional e de **direito legal de cidadania**. [...] há inversão das políticas públicas e do fundo emergencial: este último assumindo a oferta de **políticas públicas**, de forma temporária e com princípios constitucionais, principalmente com a constatação de que esta oferta deveria ser garantida inequívoca e definitivamente como **direito social** do **Estado** (PAIVA e OLIVEIRA, 2001, p. 38).

[...] Fica demonstrada uma total **subversão do papel do Estado**, que ao transferir parte fundamental de sua atribuição para a sociedade civil, distancia-se do campo do direito e da responsabilidade pública, especialmente imprescindível no tocante à questão social (PAIVA e OLIVEIRA, p. 38, 2001).

Percebe-se que os acordos políticos firmados com os organismos internacionais são uma continuidade ao projeto neoliberal implantado na década anterior e que teve dois conjuntos de políticas. No primeiro encontram-se as “reformas estruturais”, e nela as que visam desmontar os “mecanismos extramercado”, mas que regulam a vida social tais como: os sistemas de previdência e, legislação trabalhista: as que se voltam para o enfraquecimento do **Estado** através das privatizações e “acusação” e da incompetência do funcionalismo e as que levam ao aumento do grau de exposição da economia nacional às oscilações do capital internacional. No segundo conjunto encontram-se as políticas macroeconômicas e que interferem na vida cotidiana das instâncias administrativas tais como fixação de juros, política de câmbio, gestão orçamentária (SOARES, et. al. 2004).

Ao finalizar-se a análise dos 22 artigos selecionados com foco nas categorias: pobreza, fome e a presença do Estado nesta questão, pode-se apreender que a categoria profissional utilizou a sistematização do seu conhecimento na direção de acompanhar os processos históricos que (re)produzem a questão social num contexto

de constantes metamorfoses e que exigem por isso mesmo a capacidade de aprofundamento teórico e reflexão sobre as práticas¹²⁰ instituídas. Os textos denotam a capacidade de traduzir nas diferentes décadas o movimento e os interesses do capital e detectam os processos perversos por ele engendrados. Apresentam a progressiva mercantilização do atendimento às necessidades sociais numa sociedade cujo projeto político, ao mesmo tempo que institui a universalidade de acesso aos direitos sociais, adota “reformas estruturais” alinhadas aos interesses das organizações internacionais que penalizam as populações dependentes de serviços sociais salutarés para a manutenção da suas vidas. Na análise da categoria pobreza, quanto ao seu dimensionamento, observou-se que há prevalência do fator econômico como determinante em todas as décadas analisadas, tendo-se uma sugestão de seu componente político em apenas um texto. A pobreza aparece como privação, corroborando a noção corrente. A emergência do termo excluído é uma característica dos anos 1990 e traz para o cenário a “moralização da pobreza”. Já nos anos 2000, a pobreza se globaliza e seus horizontes se tornam sombrios diante da crise que assola o mundo e (des)constrói as propostas para a sua diminuição firmadas pelas **Metas do Milênio**. Os interesses do capital tornam-nas **insustentáveis**.

Tratando-se da fome, a abordagem desta categoria requisitou a utilização de elementos que traduzem a sua negação na maioria dos textos. Sendo o serviço social uma categoria profissional que trabalha de forma direta com esta questão, como uma das mais nefastas expressões da questão social, esta não abordagem de forma direta nos textos durante tantas décadas sugere um novo problema a ser investigado. Entretanto, os textos que a abordam são de intensa profundidade e traduzem a ciência (conhecimento) e capacidade acerca de sua problematização/explicação.

A abordagem sobre o Estado revela-se através da identificação de suas ambiguidades e ações fragmentadas em face dos ajustes estruturais da economia. Delinea-se um ambiente econômico, social, institucional e até mesmo cultural, com tendências a prosseguir a forte investida para privatizar também as relações sociais, necessitando-se por isso mesmo da atenção permanente de todos os profissionais comprometidos com a inconformidade deste projeto.

¹²⁰ Em alguns textos estas práticas são aludidas, entretanto não foram objeto de nossa análise nesta tese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fome acompanha a civilização humana desde o tempo neolítico e se manifesta deixando rastros de morte e destruição em diferentes períodos da história. Ela aparece de forma recorrente nas cidades da Babilônia, provoca calamidades na Antiguidade romana e grega quando milhões de escravos, camponeses livres e cidadãos e suas famílias foram por ela aniquilados. Na China, na África, na Rússia e no Império Otomano não foi diferente durante o século XIX. Na Irlanda, em 1850, o ataque de um fungo chamado *Phytophthora infestans* à produção de batatas, principal alimento daquele povo, fez com que de uma população de 8 milhões de pessoas, restassem apenas 5 milhões (MOLLAT, 1989)

Marx previra que a falta de alimentos acompanharia a humanidade durante séculos e que uma das causas da revolta dos trabalhadores seria a escassez de alimentos. Entretanto, com o uso de novas tecnologias a capacidade de produção aumentou significativamente tendo-se hoje a capacidade de alimentar toda a população do planeta. A FAO em suas declarações afirma que o mundo, no estado atual das forças de produção agrícola, poderia alimentar sem problema mais de doze bilhões de seres humanos. Embora haja mudanças nessa previsão, devido ao aumento de consumo de alimentos de nações como a China, entre outros fatores, ainda assim a fome não pode ser justificada pela falta de capacidade de produção..

Pobreza e fome não raras vezes são consideradas fenômenos semelhantes e embora estejam profundamente imbricados, não necessariamente a pobreza em si produz a fome, ou seja, nem todos os pobres passam fome. Acompanhando as reflexões de Rahnama (2000), durante muito tempo e em muitas culturas, o **pobre** nem sempre significou o oposto de “rico”. Fatores como a perda do nível de vida, a impossibilidade de acesso aos instrumentos de trabalho, a perda de *status* profissional, a falta de proteção, a exclusão de uma pessoa de sua comunidade, uma enfer-

midade ou mesmo uma humilhação pública, poderiam definir a concepção de pobreza.

Sabe-se que os processos de desenvolvimento de um país ligam-se à questão alimentar por motivos éticos, políticos, culturais, sociais e, de forma especial, econômicos.

Se de um lado aumentam de forma progressiva as estatísticas e os inquéritos acerca do problema da fome e já esteja superada há muito a teoria de Malthus (1798), de outro, constata-se que embora o crescimento da produção alimentar tem ultrapassado de modo sensível o aumento correlato da população mundial, nem por isso superou-se a dramática situação de pessoas atingidas por tal mazela.

O retrato da fome em nosso país, exposto na década de 1940 por Josué de Castro, através de sua obra “Geografia da Fome”, reverbera em nosso cotidiano e expressa sua atualidade ao afirmar que o uso da terra não tem se dado para alimentar a população e que, ao lado dos preceitos morais, os interesses econômicos das minorias dominantes dificultam a produção e a exploração racional de reservas alimentares, em conjunto com a redistribuição equitativa dos meios de subsistência entre os diferentes grupos humanos.

Castro (1946) ressaltou que foi necessário que a fome aguda voltasse a se manifestar com toda sua intensidade na Europa e duas guerras mundiais abalassem o mundo para que a civilização ocidental se convencesse de que não era mais possível ocultar a realidade social da fome aos olhos do mundo.

Passadas cinco décadas de tal afirmação, volta-se a vivenciar uma conjuntura dramática em termos de alimentos, de forma especial nos países periféricos onde o problema tende a ser solucionado apenas pelos programas focalizados contra a pobreza, sem, contudo, considerar suas causas. A evidência de que **a fome é política**, como afirmou Betinho na década de 1990, explicita-se na avaliação sobre a fome feita por Jaques Diof — Diretor da FAO, ao afirmar que os investimentos feitos pelos governos para resgatar o setor financeiro chegaram a três bilhões de dólares, quantidade que não se pode comparar aos investimentos necessários para permitir às pessoas satisfazerem sua necessidade mais fundamental, o ato de alimentar-se.

O ato de alimentar-se está muito além do fato de ingerir uma quantidade determinada de nutrientes para manutenção da vida biológica. Ele é um ato simbólico dotado de imensas potencialidades para o desenvolvimento social e a afirmação cultural dos homens. Os hábitos alimentares expressam a cultura das populações, suas formas peculiares de organização social, seu modo de pensar, de amar, de viver e até de morrer. Ser privado da alimentação não implica apenas desnutrição orgânica. Implica cerceamento ou limitação do desenvolvimento das potencialidades humanas.

O alimento constitui uma categoria histórica, pois os hábitos e as práticas alimentares adquirem sua dinâmica no movimento da sociedade. A permanência ou a modificação de hábitos alimentares muitas vezes está relacionada a imposições e/ou restrições intencionalmente construídas. Isso leva a pensar que nenhuma ingestão de alimento é neutra. A proibição do uso de determinados alimentos às populações pobres no período colonial tendo como pano de fundo a garantia e a abundância destes para o consumo do “senhorio”, e o incentivo ao consumo de produtos importados e/ou industrializados para as “populações carentes” atendidas pela extinta LBA via “programa de assistência alimentar”, sem falar nos apelos midiáticos para o consumo de milhares de produtos de valor nutritivo questionável, são evidências do conteúdo político da alimentação.

A falta de alimentação passa para a esfera política em âmbito internacional, no pós Segunda Guerra Mundial. Em 1943, quando milhões de europeus tiveram sua infraestrutura agrícola destruída pelas guerras, discutia-se a constituição da Organização das Nações Unidas – ONU e do Fundo Monetário Internacional – FMI, e junto com essa discussão havia uma proposta de criar uma organização multigovernamental para o incentivo da agricultura e alimentação. Deste encontro resultou a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO.

O compromisso dos governos no sentido de se elevar o número de pessoas ao acesso de alimentos foi registrado na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e no plano complementar de ação da Cúpula Mundial da Alimentação, listando objetivos específicos para alcançar as metas consubstanciadas na De-

claração. Estas metas não estão sendo cumpridas e, segundo a FAO, **mais de um bilhão de pessoas vão sofrer de subalimentação em 2009, contra 963 milhões no final de 2008.**

Em nível nacional a questão da fome passa a ser “fato político” na década de 1970, quando se cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN com o objetivo de formular uma política de alimentação e nutrição embora as primeiras evidências da conformação da política de Segurança Alimentar se delineassem nos anos 1940. Entre avanços e recuos nas décadas posteriores (1980 e 1990), a segurança alimentar e nutricional (SAN) ganhou importante espaço político através da criação Ministério do Extraordinário de Combate à Fome e Insegurança Alimentar – MESA pelo Presidente Lula, em 2004. Os programas de Segurança Alimentar e Nutricional do atual Ministério de Desenvolvimento Social – MDS compreendem iniciativas ligadas ao programa Fome Zero que buscam erradicar a fome e suas consequências imediatas para o conjunto da população mais pobre.

Contudo as grandes problemáticas que conformam o problema da fome e da pobreza no nosso país continuam sem solução. A histórica concentração de terras e a consequente iniquidade na sua forma de acesso para o cultivo de alimentos, somadas ao incentivo da monocultura principalmente de cereais, que servem para o mercado exportador, vão minando as potencialidades de minorar os efeitos da fome e da pobreza. O esgotamento dos solos pelo uso intensivo de insumos que contaminam os mananciais hídricos, a falta de apoio à agricultura familiar hoje responsável por 65% da produção dos alimentos, a dependência das sementes geneticamente produzidas e cuja utilização foi liberada por um governo que “combate a fome e a miséria”, a insuficiência dos preços mínimos para produtos agrícolas que constituem a base alimentar das populações empobrecidas, são fatores que comprovam a (in)sustentabilidade da política de segurança alimentar e nutricional.

Acrescente-se a esses fatores a também histórica concentração de renda, que se mantém inalterada. Embora seja inegável que essa disparidade diminuiu com a implantação dos Programas de Transferência de Renda, sem a expansão de serviços sociais que assegurem o acesso a outras políticas, seu efeito será de pouco impacto na vida das populações empobrecidas. Estas, sob o discurso da “emancipação”, da inclusão e participação, acabam sendo reféns da dependência de progra-

mas sem garantias legais efetivadas e, portanto sujeitas ao desaparecimento quando não mais forem necessárias a manutenção dos interesses políticos que as circunscrevem, agravando certamente a questão social, da qual a fome é uma das mais cruéis expressões.

O Serviço Social tem na *questão social* a base de sua fundação enquanto especialização do trabalho. Os assistentes sociais interferem cotidianamente nas relações sociais, atendendo historicamente às demandas geradas pelo não acesso ao alimento de grupos humanos privados dessa necessidade básica.

A análise de sua participação no debate da fome e da pobreza, bem como na intervenção do Estado na questão social, revela que o “pobre” continua a circular no tempo-espaço e encontra-se em toda a parte, em todas as sociedades, controlado, mensurado, exposto, usado pela ideologia política, engatinhando à procura de um degrau na escala do desenvolvimento, sem contudo se criarem condições reais para que possa pelo menos tomar rumo e escolher a forma de dar o primeiro passo.

Percebeu-se também que são raros os textos que transcrevem a imagem que o **pobre** tem de si mesmo. Mas pouco auscultaram seus sujeitos e poucos registros há sobre tão importante fato. Muitas vezes, o mundo transitório e instável que tem feito parte da vida da população empobrecida e até mesmo a falta de identidade nos espaços que lhes sobram podem intervir na baixa ressonância de sua autopercepção. A precariedade de suas vidas deixa-os sem voz e a comunicação nos espaços cotidianos de trabalho pelos quais circulam os assistentes sociais nem sempre é favorável para capturá-la.

Entretanto, comprovou-se que os assistentes sociais acompanharam os acontecimentos que movimentaram a vida da sociedade brasileira. De forma especial na década de 1990, quando as demandas sociais exigiram que esses profissionais impulsionassem a consolidação de um conjunto de leis instituídas a partir da Constituição Federal de 1988. No que tange à dimensão conceitual sobre a pobreza, os assistentes sociais utilizam a abordagem que aponta a privação de algum bem material considerando o determinante econômico.

Com relação à questão da **fome**, a produção na revista Serviço Social e Sociedade não é relevante em termos quantitativos, existindo poucos artigos que abordam a temática. Isso leva a pensar nos fatores que provocaram esse aparente distanciamento no que concerne à produção teórica, considerando que o fazer profissional muitas vezes requer ações em tal área.

A noção recorrente de **pobreza** que se adotou pela categoria profissional, indica que a **fome** se justifica pela privação de elementos materiais para a manutenção e reprodução da vida humana. O **Estado**, por sua vez, **norteado** pelas diretrizes do neoliberalismo, promove ações restritivas, focalizadas e assistencialistas.

Diante disso sugere-se: **a)** que os assistentes sociais promovam debates a partir das ações implementadas pelos programas de combate à pobreza e à fome considerando suas experiências práticas; **b)** que a política de segurança alimentar e nutricional passe a figurar como tema de reflexão no conjunto das demais políticas sociais; **c)** que a categoria profissional se mantenha atenta para que se efetive a incorporação do direito humano à alimentação adequada no artigo 6º da Constituição Federal, condição que lhe dará o *status* de **direito social**; **d)** que um dos próximos temas da revista Serviço Social e Sociedade seja a **fome/segurança alimentar**.

Finalizando, deve-se evidenciar o profundo conhecimento demonstrado pelo conjunto dos profissionais, seu envolvimento com a questão social e a defesa dos direitos de cidadania construídos em tempos de **(in)sustentabilidade** não só alimentar, mas da perpetuação da própria vida humana e social. Para isso é preciso manter o *modus operandi* que definiu claramente o espaço do qual se fala: o espaço da garantia dos direitos e da justiça social, imprescindíveis para a conquista de um mundo melhor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, A. **Troca de experiências marca segundo dia de encontro dos Consads**. 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/noticias>. Acesso em 8.11.2009

ANANIAS, P. **A desigualdade é violenta**. In: BRASIL: Ministério do desenvolvimento Social. Artigo publicado em 23/10/2007. Disponível em: www.fomezero.gov.br/artigo/a-desigualdade-e-violenta-patrus-ananias. Acesso em 7.09.2009

ANANIAS, P. **Fome como 'violência oculta'**. Conferência Nacional para a Superação da Violência e Promoção da Cultura da Paz, Brasília, 4.9.2008

ARBEX JÚNIOR, J. **Um bilhão de famintos contra as Cutrales do mundo**. 2009. Disponível em <http://www.mst.org.br/taxonomy/term/510>. Acesso em 10/11/2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1994.

BECKER, D. F. Sustentabilidade: um novo (velho) paradigma de desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar Fermiano (org.). **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999.

BELIK, W. As várias dimensões da fome. **Jornal da Unicamp**. Campinas, 12 a 25 de junho de 2006, p. 2.

BELIK, W. (org.). **Políticas de Seguridad Alimentaria y nutrición en la America Latina**. São Paulo: Hucitec, 2004.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan.-jun. 2003.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, v. 15, nº 4, p. 119-129, 2001.

BRANT, M. C. A proteção destinada às famílias brasileiras. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 42, 1993.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE. **Situação alimentar no mundo**, 2001. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br>>. Acesso em: 5 jan. 2005.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Segurança Alimentar**. 2004. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada - IPEA. **Desenvolvimento Rural**. 2005. Políticas sociais – acompanhamento e análise. Nº 10, fev. 2005.

BUAINAIN, M. A.; DI SABBATO, A.; GUANZIROLI, C. E. Novíssimo retrato da agricultura familiar. **Estadão de Hoje**. Economia e Negócios. 6 out. 2009.

CAPORAL, F. R. Superando a Revolução Verde: a transição agroecológica no RS. **Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v. 3, nº 3, p. 70-85. 2002.

CARTAXO, A. M. B. **Estratégias de sobrevivência**: a previdência e o Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1995.

CASTRO, J. **Geografia da Fome**: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

_____. **Geopolítica da Fome**: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população. 1º v. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CHAYANOV, A. V. **La Organización de la unidade econômica campesina**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1974.

CHONCHOL, J. A soberania Alimentar. In: **Estudos Avançados**. São Paulo, v.19, nº 55, p. 33-48. 2005.

CORNELY, S. A. Introdução à ecologia social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 38, p. 21-29. 1992.

COSTA, A. A. A. Agricultura e expansão capitalista. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 27, p. 23-49. Set.1988.

COSTA, C. **Sociologia**: introdução da Ciência à sociedade. São Paulo: Moderna, 1997.

COSTA, L. F. A. da. Crescimento e pobreza no Nordeste que se *globaliza*. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 70, p.165-185, 2002.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível?. São Paulo: Cortez, 2004.

DELGADO, G. C. e CASTRO J. A. **Direitos sociais no Brasil sob risco de desconstrução**. Brasília: IPEA. Políticas sociais - acompanhamento e análise. 9 de novembro, 2004, p. 146-151.

DEMO, P. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Atlas, 1995.

DEMO, P. A Pobreza também tem charme. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano 1, São Paulo: Cortez, nº 3, p. 49-57. out. 1980.

DIAS, E. **As lutas sociais no Brasil**. São Paulo: Edaglit, 1962.

DIAS, M. C. **Comida jogada fora**. Correio Brasiliense, Brasília, 31 de agosto de 2003. Disponível em:

http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO_20030831/pri_bra_310803_173.htm.

Acesso em: 25 fev. 2009.

DOMENE, S. M. Á. **Políticas públicas de segurança alimentar:** a necessidade de parcerias. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/9/8.shtml>: acesso em: 3 out. 2009

ESCODA, M. do S. Q. **O bócio endêmico.** Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais: A Determinação Social da Fome e a Intervenção do Estado, Cap. II (mimeo). UFRN, 89. Revisão 8/2000.

FALEIROS, V. de P. **Estratégias em Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1997.

FELICIELLO, D. e GARCIA, R. W. D. Cidadania e Solidariedade: as Ações Contra a Fome: in: GALEAZZI, M. A. (org.). **Segurança Alimentar e Cidadania:** as Contribuições das Universidades Paulistas. Campinas: Mercado de Letras, 1996.

GARCIA JR, A. **Terra de trabalho:** trabalho familiar de pequenos produtores. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GERMANO, J. W. Pobreza e educação: o avesso da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, nº 57, p. 29-49. jul. 1998.

GIL, A C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GIRARDI, E. **A reforma agrária e a diminuição da violência no campo.** Entrevista em 28/4/2009. Disponível em: <http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/a-reforma-agraria-e-a-diminuicao-da-violencia-no-campo>. Acesso em 7 nov. 2009

GOHN, M. da G. Campanhas contra a fome no Brasil: recuperando a memória. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, nº 45, p. 165-167. ago.1994.

GOMES, A. L. et al. O Programa de Garantia Mínima: análise introdutória à luz dos pressupostos da assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, nº 47, p. 99-109. 1995.

GRAÇA, I. M. Política Nacional na área agrícola: visão crítica. **Revista Serviço Social e sociedade.** São Paulo: Cortez, nº 7, p. 87-117. 1981.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** 15. ed. São Paulo: Loyola, 2006.

HAZIN, A. L. Considerações sobre fome, pobreza e desnutrição no Brasil. **Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP.** São Paulo, nº 9, p.195-207. 1995.

HIRAI, W.G. **Agricultura Familiar e Segurança Alimentar:** a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do RS. 2008. 148f. Dissertação de mestrado. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. UFPEL, Pelotas, 2008.

HUBERMAN, Leo. **A história da riqueza do homem.** Tradução. Watensir Dutra. 21.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

JUNCA, D. C. de M. Ilhas de exclusão: o cotidiano dos catadores de lixo de Campos. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 52, p. 106-125. 1996.

KALOUSTIAN, S.M. (org.). **Família brasileira**: a base de tudo. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF, 2000.

KAUTSKY, K. **A Questão agrária**. 3. ed. São Paulo: Proposta, 1980.

KISNERMANN, N. **Introdução ao trabalho social**. São Paulo: Moraes, 1983.

LAPPÉ, M. F.; COLLINS, J.; KINLEY, D. **Aid as Obstacle**: twenty questions about our foreign aid and the hungry. Institute for Food and Development Policy: Califórnia, USA, 1981.

LECLERC, J. Políticas linguísticas para as populações autóctones. Tradução : Maria Cláudia Fittipaldi. Disponível em : <http://www.tlfg.ulaval.ca/axl/amsudant/brasil-3pol-autoctones.htm>. Acesso em:4/11/2009.

LEITE, S. **Autoconsumo e sustentabilidade na agricultura familiar**: uma aproximação à experiência brasileira, Unicamp, outubro de 2003.

LOPES, J. R. Pobreza, subjetividade e cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 50, p. 161-171. 2002.

MALUF, R. S; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao tema Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos em Debate**. Campinas, NEPA, UNICAMP, nº 4, p. 66-88, 1996.

MALUF, R.S.J. **Segurança alimentar e nutricional**: conceitos fundamentais. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social**: identidade e alienação. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MARX, K. **O capital**. Resumo de Gabriel Déville, Lisboa: Guimarães & C. Editores, 1975.

MENASCHE, R. Comida: alimento transformado pela cultura. **IHU On-line**, São Leopoldo, RS, Ano 4, n. 163, p. 9-13, 2005.

MERLET, M.; THIRION, S.; GARCES, V. **Estado e sociedade civil, acesso a terra e desenvolvimento rural**: reforço da capacidade para novas governanças. Porto Alegre: Conferência Internacional Sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural. ICARRD, 2002, 30p.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MOLLAT, M. **Os pobres na idade média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. **Estudos avançados**, São Paulo, v 9, nº 24, p.195-207, 1995.

MONTEIRO, M. **Autofagia**. Disponível em: <http://biovalsassina.blogspot>. Acesso em 5 nov. 2009.

MORAES, R. Análise de Conteúdo. **Revista Educação**. Porto Alegre, nº37, p. 7-32. 1999.

MORAES, R. & GALIAZI, M. do C. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. In: MORAES, R. & GALIAZI, M. do C. **Análise Textual discursiva**. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2007.

MOREIRA, J. R. **Agricultura familiar: processos sociais e competitividade**. Rio de Janeiro: Mauad, UFRJ/CPDA, 1999.

MOREIRA, J. R. Críticas ambientalistas à revolução Verde. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, nº15, p. 39-52. out. 2000.

MOURA, I. A. Reconstituindo a história da reforma Agrária após a década de 50. **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº 22, São Paulo: Cortez, p. 126-135. 1986.

NETTO, J. P. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 50, p. 87-131. 1996.

NETTO, J.P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NEVES, D. P. A miséria em espetáculo. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº.46, p. 79-99. 1995.

NOBRE, G. F.; MIELE, N., ZAVARIS, T. C. A questão agrária no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 19, p. 108-125. 1985.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, V. L. Uma representação conceitual da pobreza. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 36, p. 101-113, 1991.

NUNES, R. S. **Nada sobre nós sem nós: a centralidade da comunicação na obra de Boaventura Santos**. São Paulo: Cortez, 2005.

ONU/FAO. **Declaração Mundial de Roma Sobre a Seguridade Alimentar Mundial**. Disponível em: <http://www.feedingminds.org/level3/lesson3/WFSdecl_pt.htm>. Acesso em: 18 junº 2006.

PAIVA, B. A.; OLIVEIRA, M. N. de; GOMES, A. L. Medidas de combate à pobreza: a propósito das iniciativas do senador Antônio Carlos Magalhães. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 63, p. 27-44, 2000.

PASCHOAL, E. Alimento pode aumentar a violência. **Jornal O POVOnline**, 27 abr. 2008. Disponível em: <http://blog.opovo.com.br/blogdoeliomar/2008/04>. Acesso em agosto/2008

PEREIRA NETO, M. L. A Fábrica, o Sindicato, o Bairro e a Política: a reinvenção” da classe trabalhadora de São Paulo (1951-1964). **Revista Mundo do Trabalho**. São Paulo, vol.1, nº 1, p. 225-57, janeiro-junho de 2009.

PEREIRA, P. A. e PAIVA, L. D. C. A Política Social e a questão da pobreza no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 5, p. 1-13, 1981.

PEREIRA, P. A. A questão do bem-estar do menor no contexto da política social brasileira. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 27, 1996.

POCHMANN, M. Renda do trabalho migra para os bancos e governo. Entrevista In: **Valor Econômico**. São Paulo, 3 ago. 2003.

RAHNEMA, M. Pobreza. In: SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

REDDY, S. As estimativas da pobreza na América Latina são confiáveis? **Centro de Pobreza Internacional**. Columbia University, nº 52, p. 1. 2008.

SACCO dos ANJOS, F. e CALDAS, N. V. **Construindo a segurança alimentar? A experiência recente dos CONSADs no Brasil Meridional**. Revista De Economia e Sociologia Rural - RER. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 03, p. 645-673. jul/set 2007.

SACCO DOS ANJOS, F. **Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEl, 2003. 374 p.

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V. Construindo a segurança alimentar? A experiência dos CONSADs no Brasil Meridional. **Revista Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v. 45, nº 3, p 25 - 44. July/sept. 2007.

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V.; GODOY, W. I. Agricultura familiar e segurança alimentar: Estudo de Caso sobre o autoconsumo no Rio Grande do Sul. In: **Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2005. (CD-ROM)

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V.; GRISA, C.; NIEDELI, P. A., SCHNEIDER, E. P. Abrindo a caixa-verde: estudo sobre a importância econômica do autoconsumo na agricultura familiar meridional. In: XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 2004, Cuiabá, **Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, XLII**, Cuiabá: SOBER, UERJ, UFMT, Embrapa Gado de Leite, Embrapa Florestas, 2004. (CD).

SACHS, J. **O Fim da Pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos anos. São Paulo: Companhia da Letras, 2005.

SACHS, W. **Dicionário do Desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

SANTAGADA, S. Indicadores sociais: breve contexto social e histórico. **Revista Indicadores Econômicos**. Porto Alegre, v. 20, nº 4, p. 245-255. 1993.

SANTOS, A. F; EICHOLZ, E. D. e NEVES, E. **Agricultura Familiar**: semente da esperança. UNIAC, Canguçu: Menestrel, 2006.

SCHONS, S. M. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**. São Paulo: Cortez, 1999.

SEMIONATTO, Ie. Pobreza e participação: o jogo das aparências do discurso das agências multilaterais. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 66, p. 145-163. 2001.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SILVA, M. O. S.; YASBECK, M. C., GIOVANI, G. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Robson Roberto da. Políticas de combate à fome no Brasil. In: 58ª REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 16 a 21 de julho de 2006, Florianópolis. **Anais**, 2006.

SOTO, S. F. El concepto de pobreza em La teoria marxista. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 73, p. 5-47. 2003.

SOARES, L. T. R. in: BENJAMIN, C , SADER, E, SOARES, L.T.R. , et.al. **Governo Lula: decifrando o enigma**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

SOUZA, H. **A alma da fome é política**. Disponível em <http://www.acaodacidadania.com.br/templates/acao/novo/publicacao/publicacao.asp?cod_Canal=6&cod_Publicacao=169> Acesso em: junho de 2008.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência e da cidadania. **Intervenção Social**. Lisboa: ISSL, p. 197-225. 1998

_____. Pobreza e cidadania no Brasil contemporâneo: um comentário do relatório da Comissão Mista Especial da Câmara e do Senado. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 66, p. 45-61. 2000

_____. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA FILHO, A. (org.). **Eucaliptais**: qual o Rio Grande do Sul que desejamos? Pelotas: V. Valadão, 2008.

VALENTE, F. L. S. **O direito humano à alimentação: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, F. L. S. **A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90 no mundo e no Brasil.** Disponível em: <<http://www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos>. Acesso em: 4 abr. 2006.

VASCONCELOS, F.A.G. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. **CADERNOS Saúde Pública.** Rio de Janeiro, vol. 24, nº11, p. 2710-2717. nov. 2008.

VELLOSO, J. P. dos R. e ALBUQUERQUE, R. de C.e (org.). **A nova geografia da fome e da pobreza.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

VIDAL, Ge. S. O PLANO SALTE. Disponível em: <http://www.brasilinter.com.br/querraproscrita/planosalte.htm>. Acesso: 1 nov. 2009.

WANDERLEY, M. B. Refletindo sobre a noção de exclusão. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, nº 55, p. 74-83. 1997.

YASBECK, M. C. e SILVA, M. O. da. Política social brasileira no séc. XXI. São Paulo: Cortez, 2008.

ZALUAR, A. SCHMIDT, A.S. e BEATO FILHO et.al. Violência: pobreza ou fraqueza institucional. **Caderno Saúde Pública.** Rio de Janeiro, nº 10 (supl. 1), p. 213-217. 1994.

ZANOTELLI, J. J.; VECCHIA, A.o D.; ZANOTELLI, R. Á. **Rio Grande do Sul: arquétipos culturais e desenvolvimento social.** Pelotas: ECUCAT, 2000.

ZIEGLER, J. S. **Fome no mundo explicada a meu filho.** Petrópolis: Vozes, 1999.

APÊNDICE A

Trajatória da política de Segurança Alimentar no Brasil	Principais eventos
1945	Criação da Organização das Nações Unidas (ONU)
1946	Lançamento da obra de Josué de Castro: Geografia da Fome
1955	Campanha da Merenda Escolar (passando para Programa de Alimentação Escolar (Pnae) em 1979
1962	Criação da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL)
1972	Criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)
1985	Ministério da Agricultura lança uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar
1986	Realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
1990	Criação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
1992	Lançamento do Mapa da Fome pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA).
1993	Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a criação da Ação da cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (Betinho).
1994	Realização da I Conferência Nacional de segurança Alimentar e Nutricional (I CNSAN).
1995	Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e extinção do CONSEA
1998	Criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) por iniciativa da sociedade civil.
2003	Criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).
2004	Criação do Programa Bolsa Família, realização da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional ((IICNSAN) e Criação do Ministério de desenvolvimento Social (MDS).
2006	➤ Sanção da Lei nº 11.346/2006: Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)
2008	Realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN)
2009	Luta pela incorporação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) ao artigo 6º da Constituição Federal

Fonte: SAN: Trajetória e relatos da construção de uma política nacional. Brasília, DF, 2008/ MDS e HIRAI, W.G . Segurança Alimentar em tempos de (in)sustentabilidades produzidas. Tese de doutorado, PUCRS: Porto Alegre, dez, 2009

APÊNDICE B



Quadro elaborado com base nas informações do site do MDS (2009) e apresentado na defesa da tese: Segurança Alimentar em tempos de (in)sustentabilidades produzidas (HIRAI, 2009)