

# **A fome no Brasil: o que se diz, o que se fez, o que fazer\***

por **João Bosco Bezerra Bonfim**

Qualquer política em torno da fome deve observar como esta tem sido encarada no contexto social brasileiro: o que se disse, o que se pensa, o que se faz. O que dizem as ciências, o que faz a sociedade civil, como age o governo. Por último, verificar o que dizem os cientistas sociais em torno da resolução do problema da fome.

## **O que se disse (e se diz) sobre a fome:**

Os dois maiores descobrimentos do século XX terão sido a fome e a bomba atômica, no dizer de Josué de Castro, que denunciou a situação de fome, apontou causas (econômicas) e efeitos desse fenômeno. Foi ele quem afirmou que, no Brasil, a fome é endêmica (e não epidêmica): alimentação abaixo do necessário por falta de alimentos vitais, embora os famintos vivam em ambientes com abundância de tais alimentos. A fome, assim como o sexo, é um instinto primário; e, para uma cultura racionalista, esses assuntos são chocantes; daí, devido ao predomínio da razão sobre a conduta humana, a busca de acobertá-los. Por isso, somente após duas guerras (mundiais), que provocaram a morte, por fome, de 12 milhões de pessoas a questão passou a ser encarada objetivamente: em 1943, é realizada a Conferência de Alimentação de Hot Springs, que deu origem à FAO.

As comunidades científicas, que já resolveram com tanto brilho problemas bastante complexos, sentem-se envergonhadas por terem sido incapazes de formular meios para acabar com a fome.

Mas que fome é essa, de que se fala, e que é tão mobilizadora? É a *"fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias"*. São principalmente essas coletivas fomes parciais, essas fomes específicas, em sua infinita variedade, que constituem os estudos de Josué de Castro.

## **O que a sociedade civil já fez (e faz):**

É possível localizar na história do Brasil uma série de lutas em torno da fome, particularmente as protagonizadas pelas classes populares, classificadas pela história oficial como simples revoltas ou atos de insubordinação. Mesmo que não explicitada, era a fome que estava por trás de muitas dessas revoltas (Gohn, 1995):

a) Surgimento das sociedades mutualistas, na segunda metade do século XIX. Objetivo: assegurar a sobrevivência de famílias de assalariados pobres, ou auxiliá-las em determinadas ocasiões, como enterros.

b) Movimento do "Quebra-Quilos", entre 1850 e 1900. Objetivo: rever o sistema de pesos e medidas, pois as pessoas pobres eram "roubadas" em suas compras, pela manipulação das balanças.

---

\* Artigo baseado na dissertação de mestrado *O discurso da mídia sobre a fome*, UnB, 2000.

c) Revolta de Ibicaba, de 1851. Colonos das fazendas de café se revoltam contra o alto preço das mercadorias que lhes eram vendidas, contra os pesos e medidas utilizados e contra os juros.

d) Protesto Contra Alta de Gêneros Alimentícios em Salvador, em 1858, ocasionado pelas sucessivas epidemias de febre amarela e *cholera morbus* e a escassez contínua de alimentos. A palavra de ordem era "Queremos carne sem osso e farinha sem caroço".

e) Revolta contra comerciantes estrangeiros contra o alto preço de mercadorias importadas e baixo preço pago pelos gêneros alimentícios nacionais, em 1872.

f) Lutas diversas pela melhoria de salários e de condições de vida para os operários e lutas no campo, no início do século XX. Muitas das lutas urbanas eram pelo rebaixamento dos preços dos gêneros alimentícios.

g) Comício contra a Carestia, em 1913, no Rio de Janeiro, que teria reunido mais de dez mil pessoas, segundo a imprensa. Esse movimento se espalharia por várias cidades do país, no Movimento contra a Carestia.

h) Atos contra o Desemprego e a Carestia, no Rio e em São Paulo, em 1914.

i) Movimento de Comitês de Combate à Fome no Rio de Janeiro, em 1918.

j) Movimento do Cangaço (1925-38), no Nordeste, associado às ações de Padre Cícero em Juazeiro são associadas à questão da miséria.

k) Marcha da Fome, em 1931, liderada pelo Partido Comunista. A marcha tomou caráter de movimento nacional, com atos públicos e passeatas, no Rio, São Paulo e Santos.

l) Campanha Popular Contra a Fome, em 1946, com uma Banca de Queixas, para reclamações contra comerciantes que vendiam caro ou especulavam com mercadorias.

m) Passeatas da Panela Vazia, entre 1951 e 1953. Nesse período, o Movimento Contra a Carestia atinge diversas regiões do Brasil.

n) Promoção do Dia Nacional de Protesto Contra a Carestia, em 7 de agosto 1963, realizado em várias partes do País.

o) Movimento do Custo de Vida, em 1972, em São Paulo e em outras capitais, fruto da articulação das Comunidades Eclesiais de Base, ligadas à Igreja Católica.

p) I Congresso Nacional de Luta Contra a Carestia, em 1980.

q) Saques em Supermercados e Lojas no Rio de Janeiro e em São Paulo, em 1983.

r) Movimento Ação da Cidadania, Contra a Miséria e pela Vida, em 1993. O movimento conseguiu a adesão da sociedade, com a criação de mais de 3.000 comitês organizados em todo o País, a maioria deles ligados a funcionários de empresas públicas.

### **Como tem agido o governo:**

Em primeiro lugar, é preciso considerar que, não sendo a fome no Brasil um problema epidêmico, sua natureza é política e econômica, ou seja, não provém de calamidades ou de um regime de escassez, mas, sim, **da falta de recursos da população mais pobre para comprar alimentos**. Nesse sentido, cabe considerar o quanto a fome tem sido objeto de políticas governamentais ou, pelo contrário, o quanto tem sido desconsiderada.

Ao longo do século passado os mais diversos planos e ações governamentais foram implantados, com criação de instituições públicas de diversas denominações, sem sucesso. (Coutinho Humanidades, 17: pp. 106 a 113):

a) Em 1918, em resposta à greve operária de 1917, é criado um órgão para tabelar gêneros alimentícios de primeira necessidade. Atacado pelos grandes proprietários de terra, o órgão deixa de existir e em seu lugar é criado outro, para fomentar a agricultura.

b) Em 1938, é lançado o salário mínimo. Reconceituado em 1946, pela Constituição, deveria "satisfazer as necessidades do trabalhador e de sua família"; mas, não obstante a retórica oficial, essa medida não resolveu os problemas alimentares.

c) No período do Estado Novo (1937-1945), sob a influência de eminentes nutricionistas e sociólogos, os conceitos sobre o papel do Estado na alimentação influíram de algum modo na política oficial.

d) No período de 1945 a 1964, predomina a política desenvolvimentista de incentivo à industrialização; com isso, em prejuízo do salário dos trabalhadores, vencem os industriais, com sua política de baixos salários.

e) Depois da 2ª. Guerra Mundial, os Estados Unidos, por meio de agências específicas, passam a contribuir com os países subdesenvolvidos no quesito alimentação. Sob influência dessa política é criado o Unicef, o Fundo das Nações Unidas para a Infância.

A seguir, algumas datas, órgãos e iniciativas governamentais da política de nutrição brasileira, segundo Coutinho:

- **1940**: é criado o Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), para atender aos segurados da previdência, selecionar produtos e baratear preços; instalar e manter restaurantes para trabalhadores; fornecer alimentos básicos a trabalhadores;

-**1943**: é criado o Serviço Técnico de Alimentação Social, para propor medidas para a melhoria alimentar;

-**1945**: surge a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, com a missão de propor uma política nacional de nutrição;

-**1946**: o governo brasileiro solicita ajuda ao recém-criado Unicef para buscar soluções para a alimentação das crianças brasileiras;

-**1950**: com o aumento das exportações de carne bovina para os EUA, sobem os preços da carne no Brasil;

- **1952**: um inquérito sobre os gastos com alimentação revela que a classe operária empregava de 40% a 52% de seus gastos com alimentação, em algumas capitais;

-**1954**: é criado o programa nacional de alimentação escolar;

-**1954**: o Congresso Americano aprova a "Lei do Alimento para a Paz", que destina alimentos para países como o Brasil, motivado pelos efeitos da revolução cubana;

-**1962**: criados sistemas de armazenamento: Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), Comissão de Financiamento da Produção (CFP) e Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazen), vários órgãos com funções superpostas e ineficazes para combater os problemas de alimentação dos brasileiros: no Sul, as grandes companhias se dedicam à agricultura de exportação, protegida por subsídios e política cambial favorável; no Nordeste, os atravessadores dominavam o mercado;

- **1964**: militares recorrem à USAID para reativar o programa de alimentação escolar; firmam compromissos com companhias de alimentação processada;

- **1967**: extinto o SAPS – Serviço de Alimentação e Previdência Social, que tinha alto poder de mobilização social;

- **1972**: criado o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, para elaborar política nacional de alimentação e nutrição;

- **1973 e 1974** criados o I e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, para alimentar os grupos materno-infantis, escolares e trabalhadores;

- **1974**: promovido o Estudo de Defesa Familiar, o qual detecta que somente 32% da população brasileira se alimenta adequadamente;

- **1984 a 1988** (Nova República): funcionam cinco programas de alimentação: Programa de Alimentação Popular (PAP), Programa Nacional do Leite (PNL), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Nutrição e Saúde e Programa de Complementação Alimentar (PCA). Não obstante terem aumentado a distribuição de alimentos e terem incluído associações de moradores na distribuição, tais programas serviram mais a propósitos clientelistas, em que predomina a noção de favor, não favorecendo a cidadania (Barreto 1988: passim).

- **1991 a 1993**: O Governo Collor encarrega-se de desestruturar os órgãos de abastecimento que, se não atendiam a uma política de distribuição de alimentos, pelo menos significavam uma "presença" do governo no setor (Barreto 1988: passim).

### **Recentes intervenções: de "fome" para "segurança alimentar"**

**1993**: o Presidente Itamar Franco declara o combate à fome como prioridade absoluta. É uma proposta de **política nacional de segurança alimentar**: mapeamento da fome no País (Mapa da Fome), elaboração de um Plano de Combate à Fome e à Miséria e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA);

**1994**: Realizada a I Conferência Nacional de **Segurança Alimentar**.

*No Brasil haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos e às condições de vida e de saúde necessárias para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna.*

*A Segurança Alimentar há de ser, então, um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear e articular, horizontal e verticalmente, todas as políticas e ações das áreas econômica e social de todos os níveis de Governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais, seja em parceria com os distintos níveis de Governo, ou em iniciativas cidadãs. (CONSEA, 1995: 88-9).*

### **Avaliação sobre as políticas mais recentes:**

a) embora o CONSEA<sup>1</sup> tenha sido inovador em relação às ações de combate à fome e à própria forma de participação da sociedade, sofreu muitos entraves, em função de sua natureza, pois era órgão consultivo e não executivo; dependia sempre da ação da burocracia estatal, que, por vezes, travou ações fundamentais;

b) o Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional foi aquém do pretendido; a burocracia travou a distribuição de leite; mas o balanço foi positivo, pelas inovações trazidas;

c) a Descentralização da Merenda Escolar foi avaliada positivamente;

---

<sup>1</sup> O CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi criado pelo decreto nº 807, em 24 de abril de 1993. Embora a previsão fosse de que a presidência caberia ao Presidente Itamar Franco, ela foi ocupada por D. Mauro Morelli, Bispo de Caxias-RJ; o cargo de Secretário-Executivo foi ocupado pelo empresário brasileiro Mauro Dutra. No Conselho tinham assento 8 ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, sendo que Herbert de Souza, o Betinho, era um deles. Uma estrutura semelhante havia sido prevista na proposta de Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores.

d) o Programa de Alimentação do Trabalhador não chegou a se beneficiar com as propostas do CONSEA de ampliação de atendimento;

e) o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), em sua versão nacional teve frutos positivos, pela inovação na gestão, que incluía segmentos da sociedade civil;

f) o Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais teve resultados modestos;

g) o Programa de Geração de Emprego e Renda não "vingou";

h) o Programa Embala Brasil, voltado para crianças, representou um espaço para articulação de instituições e aumentou a consciência sobre os problemas da infância em torno de temas como a erradicação do trabalho infantil (Pereira, 1997).

Enfim, com o CONSEA houve significativos avanços, em termos de participação popular, representados pela instituição do CONSEA, embora pudesse ter havido um avanço maior.

#### **A resolução do problema da fome:**

A questão da fome envolve a adoção de políticas sociais genuínas, isto é, que incorporem a redistribuição de renda e de poder.

Tais políticas sociais para a erradicação da pobreza não podem ser feitas sem a participação do pobre. Embora seja necessária "assistência" para os grupos incapazes de sustentação produtiva, por razões de direito à sobrevivência, o "assistencialismo" "apenas recria a miséria, já que está por definição desvinculado de qualquer compromisso estrutural de solução".(Demo, 1996b: p. 84).

Para Demo, uma política social precisa ser emancipadora. E terá esse caráter a política social que contribua para a cidadania; políticas que não atendam a esse requisito serão ou tuteladoras ou assistencialistas.

A cidadania tutelada "expressa o tipo de cidadania que a direita (elite econômica e política) cultiva ou suporta, a saber, aquela que se tem por dádiva ou concessão de cima. Por conta da reprodução da pobreza política das majorias, não ocorre suficientemente consciência crítica e competência política para sacudir a tutela".(Demo, 1995: p. 6).

Já a cidadania assistida "expressa forma mais amena de pobreza política, porque já permite a elaboração de um embrião da noção de direito, que é o direito à assistência, integrante de toda democracia".(*ibidem*). Mas tanto uma como outra forma de cidadania contribuem para a reprodução da pobreza política, "mantendo intocado o sistema produtivo e passando ao largo das relações de mercado, não se comprometendo com a necessária equalização de oportunidades".Nesse sentido, mesmo a "cidadania assistida", por atrelar a população a um sistema de benefícios estatais, é enganadora, por maquiagem a marginalização social. Portanto, a superação da fome deve estar aliada à superação da pobreza econômica e da pobreza política.

Uma consideração essencial sobre a resolução do problema da fome passa pelo mercado, uma vez que este representa a resposta que as sociedades oferecem ao "desafio de produzir e intercambiar bens e serviços, frente às exigências de manejar as condições de subsistência e de satisfazer as necessidades materiais em contextos, de modo geral de escassez".(Demo, 1995: p. 7). Mas esse mercado tem como lógica a concentração e a formação de monopólio, por "privilegiar os que têm sobre os que não

têm, e todas as estratégias políticas que facultam manter ou alargar as vantagens disponíveis ou desejáveis".(ibidem).

Não se resolverá, pois, o problema da fome, pois, enquanto não se tocar nas relações de assimetria de propriedade e poder do mercado, colocando-o como meio e não como fim, fazendo com que esteja a serviço da verdadeira cidadania.

#### Bibliografia:

CASTRO, Josué de. *Fome, um tema proibido*. Petrópolis : Vozes, 1983. 154p.

———. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro : Antares, 1980. 361p.

DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas : Autores Associados, 1995. 125p.

GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos e lutas sociais – a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo : Loyola, 1995. 213p.

GOHN, Maria da Glória. A ação da cidadania contra a miséria e pela vida ou Quando a fome se transforma em questão nacional. In: GAIGER, Luiz Inácio (Org.). *Formas de combate e resistência à pobreza*. São Leopoldo : Unisinos, 1996. p. 23-57

PEREIRA, Rosana Sperandio. *Participação da sociedade civil no governo Itamar Franco: o Conselho de Segurança Alimentar – Consea*. Brasília : 1997. 167p. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 1997.