



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Lis Furlani Blanco

**Dar forma à fome: uma etnografia das políticas públicas de segurança alimentar na
trajetória do Programa Fome Zero**

CAMPINAS

2022

Lis Furlani Blanco

Dar forma à fome: uma etnografia das políticas públicas de segurança alimentar na trajetória do Programa Fome Zero

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Antropologia Social.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Romulo Machado de Almeida

Coorientador: Prof. Dr. Christiano Key Tambascia

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA LIS FURLANI BLANCO, ORIENTADA PELO PROF. DR. RONALDO ROMULO MACHADO DE ALMEIDA E COORIENTADA PELO PROF. DR. CHRISTIANO KEY TAMBASCIA.

CAMPINAS

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Neiva Gonçalves de Oliveira - CRB 8/6792

B598d Blanco, Lis Furlani, 1989-
Dar forma à fome : uma etnografia das políticas públicas de segurança alimentar na trajetória social do Programa Fome Zero / Lis Furlani Blanco. – Campinas, SP : [s.n.], 2022.

Orientador: Ronaldo Romulo Machado de Almeida.
Coorientador: Christiano Key Tambascia.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Programa Fome Zero (Brasil). 2. Fome. 3. Políticas públicas. 4. Antropologia política. I. Almeida, Ronaldo, 1966-. II. Tambascia, Christiano Key, 1976-. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Framing hunger : an ethnography of food security policies in the trajectory of the Zero Hunger Program

Palavras-chave em inglês:

Programa Fome Zero (Brazil)

Hunger

Public policy

Political anthropology

Área de concentração: Antropologia Social

Titulação: Doutora em Antropologia Social

Banca examinadora:

Christiano Key Tambascia

Claudia Lee Williams Fonseca

Eduardo César Leão Marques

Anna Catarina Morawska Vianna

Taniele Cristina Rui

Data de defesa: 28-04-2022

Programa de Pós-Graduação: Antropologia Social

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0001-7677-972>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/0031366455972335>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelas Professoras Doutoradas a seguir descritas, em sessão pública realizada em 28 de abril de 2022, considerou a candidata Lis Furlani Blanco aprovada.

1. Prof. Dr. Christiano Key Tambascia
2. Profa. Dra. Claudia Lee Williams Fonseca
3. Prof. Dr. Eduardo César Leão Marques
4. Profa. Dra. Anna Catarina Morawska Vianna
5. Profa. Dra. Taniele Cristina Rui

A ata de defesa com as respectivas assinaturas dos membros da comissão examinadora encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

À Carolina Maria de Jesus
à Elza Soares
àquelas que vieram antes e depois
às condenadas da terra.

AGRADECIMENTOS

Dar forma é um ato em vários tempos. É um movimento feito de encontros que algumas vezes são lidos como eventos transformadores e outras vezes parecem apenas peças de reprodução e de continuidade, que com o passar dos anos podem ser reescritos com sua devida importância. Escrever esta tese, dar forma a esta pesquisa e a este texto não poderia ter sido diferente. Aqui tento lembrar todas aquelas que foram parte desse processo de movimento e estabilização, de sedimentação das camadas e camadas que não só fizeram esse texto ser o que é, mas que também, ou melhor, que, principalmente, estiveram ao meu lado nesse processo de escrita e (trans)formação, das palavras, das coisas e de mim mesma.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, e com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). À FAPESP agradeço pelo suporte financeiro para a realização do doutorado (Processo nº 2016/07810-6). Foi através da bolsa de doutorado concedida pela FAPESP que pude, por alguns anos, me dedicar exclusivamente a essa pesquisa e pude realizar um período como pesquisadora visitante na Universidade de Califórnia, Berkeley, momento central para o desenvolvimento de minha investigação.

Ao PPGAS, IFCH e Unicamp, essas instituições feitas de pessoas, práticas, espaços, e especialmente de relações, deixo meu agradecimento pelos 15 anos de formação. Sou especialmente grata a todas as funcionárias e professoras que me guiaram, orientaram e cuidaram nesse caminho. A Valdinéia, Márcia, Neiva, Maria Júlia, Gabriel, Hildete, Izabel e Antônio, funcionárias da “Biblioteca Octavio Ianni”, minha segunda casa por tantos anos. Ao Benetti, Sonia, Tatiana, Geane e todo o corpo administrativo que possibilitou que esta tese tomasse sua forma oficial e pudesse voltar para “o mundo”. À Heloísa Pontes, Maria Filomena Gregori, Emilia Pietrafesa Godoi, Omar Ribeiro Thomaz, Mauro Almeida, Nashieli Loera, Taniele Rui, Rodrigo Toniol, Nádia Farage, Paulo Dalgalarondo, Vanessa Lea, José Maurício Arruti e todas as docentes que me iniciaram nas dores e delícias do fazer antropológico, deixo aqui meus sinceros agradecimentos.

Agradeço especialmente àqueles que me acompanharam e me orientaram durante todos esses anos de investigação, crescimento e mudanças. Ao Ronaldo Almeida, sou grata pelas provocações, pelos questionamentos que sempre me motivaram a ir além; por me ensinar a levar a sério as proposições encontradas em campo e, assim, produzir uma análise crítica e rigorosa,

mas também cuidadosa. Ao Christiano Tambascia, agradeço pelo interesse, pelo apoio e pela parceria ao longo da consolidação das diversas formas que essa pesquisa foi tomando. Suas leituras e nossas discussões regadas a pão caseiro e cafezinho foram fundamentais na delimitação de meu objeto de estudo e na escolha dos caminhos analíticos desta tese.

Sou também grata a Catarina Moraswka e Taniele Rui pela leitura e arguição na banca de qualificação. Os questionamentos e apontamentos trazidos ali foram fundamentais para encontrar um caminho de escrita que já emergia do próprio campo, mas ainda não havia se tornado visível a mim. A elas também agradeço pelas trocas estabelecidas na banca de defesa. Não poderia estar mais contente do que estive com a possibilidade de traçar caminhos conjuntos e pensar criticamente as metodologias de análise do “Estado”. Agradeço à Claudia Fonseca e Eduardo Marques pela leitura cuidadosa e pelas trocas interdisciplinares. Também sou grata pela disponibilidade das professoras que aceitaram o convite para integrar a banca como suplentes: Julian Simões, Larissa Nadai e Rodrigo Toniol.

A trajetória na pós-graduação produziu e foi produzida por uma gama de encontros, aqueles que aconteceram em virtude das dinâmicas da academia especificamente e outros que tomaram forma nesse meu processo de constituição enquanto pesquisadora. Assim, agradeço às amigas que estiveram comigo nesse movimento. Àquelas de longa data, amigas de casa, de alegrias, tristezas, prazeres mundanos, pandemônios e pandemias, que mesmo longe estão sempre perto e mantêm minha sanidade com pitadas de loucura: Carolina Perini, Jacqueline Franco, Camila Botelho, Lígia Zanuzzo, Isabela Razera, Adriane Bagdonas, Denis Forigo, Bárbara Tozzi, Gabriela Nascimento, Camilla Silva, Dalton Yatabe, Tamires Holanda, Suellen Goés, Bruna Borges, Angélica de Andrade, Flávia Lisboa, Glaucia Mardegan, Gabriela Furlan Carcaioli, Mariane Montibeller, Roberto Carlos Simões Jr., Liniker Batista, Rafael Vilela, Helder Greb, Marina Serva, Marina Cunha, Flávio Macarini, Murilo Campanha, Letizia Patriarca, Gustavo de Medeiros, Tatiana Gabas, Lívia Lima, Ramon Del Pino, Edu Guimarães, Virgínia Borges e Ana Arnt. E àquelas que conheci através dos enleios de pesquisa, e que, cada uma ao seu jeito, das leituras às conversas, cervejas e desabafos, foram fundamentais para a concretização desse projeto: Rayani Mariano, Nicole Rosner, Laura Belik, Maria Clara Prata Gaspar e Lucas Prates.

Aos colegas da turma de 2015 do doutorado em antropologia social, Adriano Godoy, Ana Elisa Bersani, Rodolfo Reis, Edimilson Rodrigues, Fernanda Amaro, Ian Packer, Mariana Marques e Paulo Lisboa, agradeço a formação compartilhada e as primeiras leituras e diálogos sobre o projeto que resultou nesta tese. A partilha desses momentos com vocês foi fundamental para que pudesse me enveredar por caminhos que ainda não estavam no mapa.

Meus sinceros agradecimentos a todas aquelas que se tornaram parte central de minha formação enquanto antropóloga e agora, doutora em antropologia social pelo PPGAS/Unicamp, fazendo meus dias de pesquisa, estudo e escrita mais prazerosos. Obrigada pelas companhias nos cafés, cervejas, vinhos e drinks, pelas leituras, pelas viagens antropológicas (metafóricas e “reais”) e por estarem presentes: Julian Simões, Adriano Godoy, Rafael Nascimento, Lucas Baccetto, Giovanna Paccillo, Luiza Serber, Fernando Bee, Rodrigo Caravita, Catarina Trindade, Diego Lanciote, Ana Elisa Bersani, Isabela Venturoza, Brunela Succi, Janaína Gomes, Denise Rocha, Nathanael Araújo, José Candido, Jonatan Sacramento, Cil Veiga, Thaís Lassali, Brunela Succi, Fernanda Gallo, Luciano Cardenes, Igor Scaramuzzi, Bernardo Freire e Rodrigo Bulamah. Agradeço também a todas que passaram pela Revista Proa de Antropologia e Arte e que estiveram comigo nesse imenso processo de aprendizado como editora de uma revista científica.

Sou extremamente grata a essas relações e a todas as outras que foram se desdobrando em novas práticas de estar no mundo e de produzir conhecimento. Destaco então a importância dos diversos grupos de pesquisa que me formaram ao longo desse percurso. Ao “corpo sem órgãos”, composto por pesquisadoras fenomenais que muito admiro e que muito me ensinaram, Iracema Dulley, Lorena Avellar, Magda Ribeiro, Ana Carolina Rigoni, Rodrigo Toniol, Sara Vieira Antunes, Hellen da Fonseca, Rodrigo Caravita e Adriano Godoy, agradeço por todas as trocas acadêmicas, pelos os vinhos, comidas, risadas e parcerias. Vocês contribuíram muito na expansão de meu repertório acadêmico e na compreensão da antropologia como parte dos “fluxos” da vida.

Ao APSA, sou grata pelo acolhimento e por me ensinar em que consiste a participação em um ateliê de pesquisa. Ao Núcleo de Etnografias Urbanas (NEU) do CEBRAP, agradeço por todo aprendizado na construção coletiva de pesquisas científicas. É também por isso que sou especialmente grata à equipe de desenvolvimento da pesquisa global coordenada por Veena Das e Clara Han sobre desigualdade social e pandemia em unidades familiares vulneráveis. Com vocês, através do trabalho fundamental de Camila Pierobon, Taniele Rui e Paula Lacerda e de todas as mulheres envolvidas, aprendi que rigor científico pode ser construído com horizontalidade e cuidado mútuo.

Não poderia deixar de agradecer também às mestras que conheci ao longo da trajetória de pesquisa em alimentação, fome, nutrição e SAN, que se tornaram colegas de trabalho, de projetos e de luta: Anelise Rizzolo, Lígia Amparo, Renata Menasche, Janine Colaço, Daniela Frozi, Maria Emilia Pacheco, Inara Tavares, Juliana Dias, Monica Abdala, Maria Eunice Maciel, Cauê Machado, Carlos Alberto Dória.

Sou extremamente grata a Walter Belik, Ana Segall-Corrêa, Renato Maluf, José Graziano da Silva, às pesquisadoras da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e à equipe da Fian Brasil, na figura de Valéria Buriti e Lucas Prates, por estarem dispostos a contribuir com minha pesquisa, dedicando tempo e atenção. Sem essa receptividade não poderia ter acessado e produzido o Arquivo Fome Zero. Também agradeço a todas aquelas com quem pude conversar sobre minha pesquisa, estabelecer trocas, partilhar experiências ao longo desses 10 anos de investigação sobre alimentação e fome, mas que não consigo nomear aqui, ainda que sejam extremamente importantes nesse processo.

Na mesma toada de produção coletiva de saberes, agradeço imensamente a possibilidade de construção de projetos de pesquisa com Nicole Rosner, Luisa Rivera, Aline Maia e Giovanna Paccillo. Com vocês aprendi que nossas propostas e sonhos podem se tornar reais com uma boa dose de trabalho e esperança.

Dos encontros produzidos pela pesquisa, através da bolsa concedida a mim pela FAPESP para o desenvolvimento de minha pesquisa na Universidade da Califórnia, Berkeley, tive o prazer de estar em contato com pesquisadoras que em muito contribuíram com meu processo formativo. Agradeço especialmente à Nancy Scheper-Hughes por me receber, pelo acolhimento, pelas trocas e ensinamentos. Também sou grata à Charles Briggs e James Holston pelas conversas e aprendizados. Não poderia deixar de agradecer também a todas aquelas que trouxeram prazer, alegria e cuidado em minha estadia na “terra do nunca” chamada Berkeley: Helen Poole, Nicole Rosner, Rayani Mariano, Laura Belik, Alice Taylor, Giselle Mendonça, Priscila Coli, Felipe Pinheiro, Henrique “Ligeiro”, Gustavo Capela, Erica Cesarino, David Thompson, Stephen McIsaac, Sarah Grace, Pasquale Cilibrio, Sani, Carla Bueno, Tiago Bember, Hannayo Oya, Sam Miles, Robert Saltonstall, Maia Personett, Isabel Nogueira.

Por compreender, cada vez mais, que a produção de saberes como uma prática situada implica em questionar as formas hegemônicas de construção de conhecimento, penso ser importante reconhecer que esse texto, ainda que de minha autoria e responsabilidade, é fruto de um exercício coletivo de reflexões sobre a temática da fome e sobre o fazer científico, que não existiria sem a parceria com José Raimundo Sousa Ribeiro Jr, Adriana Salay Leme e Livia Cangiano Antipon. Espero que possamos seguir juntas construindo conhecimento e esperando revoluções.

Por fim, devo dizer que a presente tese só tomou essa forma por causa da contribuição de amigos que disponibilizaram tempo, dedicação e cuidado nas leituras e conversas sobre as diversas versões de textos produzidos na trajetória desta pesquisa. Agradeço assim ao Adriano Godoy pela parceria e amizade ao longo de todos esses processos de

transformação e formação. Esse companheirismo foi e é fundamental para a compreensão do papel da academia e da produção do conhecimento científico como um espaço de trocas, criatividade, prazer, cuidado e afetos. Ao Hugo agradeço pela generosidade, pelo humor e pelo acolhimento nas diversas fases deste percurso. As indicações de livros, músicas e filmes me trouxeram alegria e inspiração.

À Giovanna Paccillo e Lucas Baccetto, que junto à Luiza Serber e ao Adriano Godoy, formam o “Boteco da Conspiração”, espaço de trocas, de respiro, de desabafos, alegria e conspirações, sou especialmente grata pelas leituras, pelos comentários e pelo companheirismo nas delícias e dificuldades da vida acadêmica. Ao Rafael Nascimento, agradeço por me lembrar a potência de viver “unapologetically”, por acreditar sempre em mim e, assim, por esperar de mim uma pesquisa à altura. Ao Julian Simões, sou grata por me acolher em seu universo particular, por me fazer sentir sempre “em casa” em qualquer lugar do mundo. Sem você para compartilhar comigo as dores, os achados e as dificuldades na construção de nossas pesquisas não conseguiria transformar tudo isso em uma tese. Ao Maurício, agradeço o “encontro” sempre repleto de alegria e leveza. Agradeço também pela leitura atenta e cuidadosa dos meus textos, que contribuiu muito para que as palavras escritas aqui ganhassem mais clareza. À Maíra Vale, agradeço a revisão e formatação desta tese. À Bruna Reis por me lembrar da importância do corpo e de estar presente em tudo o que fazemos. E à Isadora Corder por me ajudar a manter a mente quieta e a espinha ereta.

Ao Beto, Gabi, Lara, José Calixto, Lorena e Samir, obrigada por todo o acolhimento. Vocês trouxeram mais música e arte para minha vida. Aos meus pais, Carmen e André Blanco, agradeço por me incentivarem a ser tudo aquilo que posso ser e por terem paciência nesse contínuo processo de descobertas, me recebendo sempre com bons papos, vinhos e amor. Ao Tio Carlos, por todo o apoio sempre. À Larissa, por me lembrar de quem já fui e por alegrar quem eu sou. À Luísa, pelos saberes e cuidados carregados em suas mãos que fazem florescer o melhor de mim. Ao Vinícius, pelos cafés, conversas no “coworking” e pela companhia leve. À Laís que me ensina a potência de ser, ao mesmo tempo, força e sensibilidade. Ao Ian que com sua chegada expandiu em mim o amor e o cuidado. Ao João, por caminhar ao meu lado, por ser meu aconchego, nutrição, inspiração e incentivo à liberdade. Pela parceria em todas as minhas e nossas transformações.

*Roncou, roncou
Roncou de raiva a cuíca
Roncou de fome
Alguém mandou
Mandou parar a cuíca, é coisa dos home
A raiva dá pra parar, pra interromper
A fome não dá pra interromper
A raiva e a fome é coisas dos home
A fome tem que ter raiva pra interromper
A raiva é a fome de interromper
A fome e a raiva é coisas dos home
É coisa dos home
É coisa dos home
A raiva e a fome
A raiva e a fome
Mexendo a cuíca
Vai tem que roncar
Aldir Blanc e João Bosco*

*Vim do planeta fome e continuo no planeta fome.
É um país desigual, é uma coisa horrível, a gente vive nisso.
Elza Soares*

*O Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome.
A fome também é professora.
Carolina Maria de Jesus*

RESUMO

Em 2014 a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) noticiou com grande destaque a saída do Brasil do Mapa da Fome. Esse feito foi celebrado no país como resultado de um conjunto de iniciativas e programas sociais implementados desde 2003 sob égide do Programa Fome Zero. Mais de quinze anos após sua criação, o programa ainda é tema de discussão, apesar de ter sido diluído em diversas políticas de segurança alimentar, e até mesmo políticas de distribuição e geração de renda, recentemente encerradas. A saída do Brasil do Mapa da Fome é aqui entendida como um “evento paradigmático” a partir do qual busquei desvelar as práticas de produção da fome como principal objeto de atenção e gestão na trajetória das políticas sociais no âmbito do Programa Fome Zero.

Ao recuperar os discursos mobilizados na construção do “Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional” para a produção da fome enquanto um problema social e sociológico, busco questionar as maneiras em que a fome é enquadrada na construção prática de uma política pública que precisa definir, medir e avaliar. Também é central o questionamento dos usos e efeitos dos discursos e saberes que produziram determinado enquadramento deste fenômeno.

Por entender que é analiticamente produtivo não definir a fome *a priori*, esta tese lança luz aos processos tecnopolíticos de sua transformação na categoria de “Insegurança Alimentar”. Através de uma etnografia da prática de “dar forma à fome”, que tem como lócus principal a produção de um Arquivo Fome Zero, busco explorar os diferentes dispositivos políticos que conformaram categorias centrais na instituição de uma nova forma de governamentalidade no país. Noções como as de direitos, assistência e necessidade são trazidas à baila buscando tensionar a relação entre um “governo da fome” e um “governo pela fome” e a “cidadanização” de certos sujeitos.

É através da atenção a esses movimentos de mutação e estabilização que consigo evidenciar a maneira em que a fome se tornou conhecida, definida e se consolidou como um problema de ordem pública, do Estado, criando sujeitos e populações. Mostro também como ela foi sendo informada por dispositivos, aparatos e disputas epistemológicas, ao mesmo tempo em que era alijada das experiências concretas de uma população. Levando a sério a premissa metodológica de olhar para os processos de (con)formação da fome através da etnografia das principais políticas voltadas para seu combate, pude enxergar como se deu a transformação da fome em uma metáfora e os efeitos dessa estabilização.

Palavras-chave: Fome, Fome Zero, Políticas Públicas, Antropologia Política

ABSTRACT

In 2014, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) reported with great prominence the removal of Brazil from the Hunger Map. This achievement was celebrated in the country as the result of a set of social initiatives and programs implemented since 2003 under the aegis of the Zero Hunger Program. More than fifteen years after its creation, the program is still subject of discussion, despite having been diluted in several food security policies, and also distribution and income generation policies - those which were recently terminated. Understanding Brazil's removal from the Hunger Map as a "paradigmatic event", I sought in this dissertation to unveil the practices of hunger production as the main object of attention and government in the trajectory of Zero Hunger social policies.

By recovering the discourses mobilized in the construction of the "Paradigm of Food and Nutritional Security" in direct relation to the production of hunger as a social and sociological problem, I seek to question the ways in which hunger is framed in the practical construction of a public policy that needs to define, measure, and assess in order to exist. It is also central the questioning of the uses and effects of discourses and knowledge that produced a certain framework for this phenomenon.

Precisely by understanding the productivity of the non-definition of hunger, this research sheds light on the technopolitical processes of its transformation into the category of "Food Insecurity". Through an ethnography of the practices of "framing hunger", which has as its main locus the production of the "Zero Hunger Archive", I seek to explore the different political mechanisms that conformed central categories in the institution of a new form of governmentality in the country. Notions such as rights, assistance, and needs are brought to the forefront in an attempt to tension the relationship between a "government of hunger" and a "government through hunger" and the "citizenization" of certain subjects.

It is through the attention to such movements of transformation and stabilization that I am able to show the ways in which hunger has become known, defined and consolidated as a problem of the State. Creating, thus, subjects and populations and being enacted by mechanisms, apparatuses, and epistemological disputes, while it has been removed from the concrete experiences of a population. By seriously considering the methodological premise of looking at the processes of (con)formation of hunger through the ethnography of the Zero Hunger policies, I was able to show how hunger was transformed into a metaphor and the effects of this stabilization.

Keywords: Hunger, Zero Hunger, Public policies, Political Anthropology

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG – Associação Brasileira de *Agrobusiness*
ABIA ÁGORA – Associação para Projetos de Combate à Fome
ABNT – Associação Brasileira de Normas e Técnicas
ABRACEM – Associação Brasileira das Centrais e Abastecimento
ASBRAER – Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
ASPTA – Associação Brasileira de Serviços e Projetos em Agricultura Alternativa
BF - Bolsa Família
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CA - Cupom ou Cartão Alimentação
CBMM – Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração
CIAN – Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição
CID – Classificação Internacional de Doenças
CMA – Cúpula Mundial de Alimentação
CNS – Conselho Nacional de Saúde
COMUSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DATASUS – Departamento de Informática do SUS
DESC – Direitos econômicos, sociais e culturais
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar
ENPSSAN – Encontro Nacional de Pesquisadores em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FASE – Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIAN – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSN Forum – *Global Forum on Food Security and Nutrition*
HLPE – Alto Painel de Especialistas da Comissão de Segurança Alimentar
IAPAR – Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IFCH – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISAN – Insegurança alimentar e nutricional
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atualmente é o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário- mas mantém a sigla)
MEC – Ministério da Educação
MESA – Ministério Extraordinário de Combate à Fome
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NEPA/ Unicamp – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação e Nutrição
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan Americana de Saúde
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhadores
PCA – Programa Cartão Alimentação
PFZ – Programa Fome Zero
PIDESC – Tratado Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAD – Pesquisa Nacional de Domicílio
PNSA – Política Nacional de Segurança Alimentar
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT – Partido dos trabalhadores
Rede PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisadores(as) em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SA – Segurança Alimentar
SAN – Segurança alimentar e nutricional
SBR – Sociedade Rural Brasileira
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural
SOFI – *State of Food Insecurity*
SUS – Sistema único de Saúde
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
UNICEF – Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 - A fome voltou	19
Imagem 2 - Dar forma à fome	97
Imagem 3 - Fome Zero: uma história brasileira	150
Imagem 4 - Cartão Alimentação	205
Imagem 5 - Principais políticas do Fome Zero	235

SUMÁRIO

Introdução: A volta da fome no Brasil	19
Um país de muitas fomes	19
A pandemia de COVID-19 e a fome: a eventualização de um problema social	22
Dar forma à fome: o Fome Zero enquanto lócus de pesquisa e produção da fome	28
Por uma antropologia das Políticas Públicas: uma etnografia dos documentos na produção do Arquivo Fome Zero	37
Estrutura da tese	45
Capítulo 1. Conhecer a fome	50
Depósito de signos: a construção da fome enquanto problema moderno	53
A construção de um problema social	56
Quem inventou a fome são os que comem: a produção da fome enquanto conceito analítico	68
Josué de Castro e a fome como categoria biossociológica	71
As práticas de conhecimento antropológico e a produção da fome	80
1.2.2.1. Saberes em disputa: os principais campos interpretativos da fome	85
1.2.2.2. Saber e poder no governo da fome	88
1.2.2.3. O governo da fome	90
Apostas epistemológicas e apontamentos metodológicos para uma construção de conhecimento sobre fome	92
Capítulo 2. Contar os famintos: os processos tecnopolíticos de objetivação da fome	98
Quem passa fome no Brasil? Articulações entre fome e pobreza na definição de um problema social	104
“Estudo Técnico: Quantificação do fenômeno da fome no Brasil e uma metodologia para estimação do Público-Alvo do Projeto Fome Zero”	106
Produzindo uma população, definindo um problema público	118
A busca por estabilização: produzindo uma política pública	120
Uma proposta de segurança alimentar para o Brasil	125
Fechando o “ciclo das políticas públicas”: a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)	137
Capítulo 3. Enquadrar a fome: a construção do “Paradigma de SAN” e a instituição de um “novo projeto republicano”	151
“A crise vem das ideias?” Um olhar para as praticalidades políticas na construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional.	155
A escrita do passado: as organizações internacionais, os especialistas e a produção da origem do Fome Zero	164
A Conferência de Hot Springs e a Campanha “Freedom from Hunger”: a produção de uma definição científica (e, portanto,) universal de fome	171

A Primeira Conferência Mundial de Alimentação e as crises de fome (famine): a produção da SA enquanto categoria de gestão global da escassez	178
A Cúpula Mundial de Alimentação da FAO e a emergência do protagonismo brasileiro na temática da SA	185
Uma receita brasileira contra a fome: a segurança alimentar como agenda republicana	190
Política da alimentação como políticas do Estado: o início de uma discussão sobre direitos	197
A descoberta da sociedade: a disputa dos papéis do Estado e da Sociedade Civil	199
Capítulo 4. Dar forma é o fim: articulações entre os sentidos da fome e a definição de cidadania, direitos e assistência na produção de um “governo pela fome”	206
4.1. “Pobre não tem hábitos alimentares, pobre tem fome”: promulgando a fome, pobreza e o direito à alimentação através da garantia de SAN	215
4.2. Dar o peixe ensinando a pescar: dádiva, participação e exclusão social	226
4.2.1. Políticas emergenciais e estruturais: intervenções na fome e pela fome	228
4.2.2. O que dignifica um alimento? O CONSEA, o programa cartão alimentação e a disputa pelos sentidos do político	238
4.3. A metaforização da fome	250
Reflexões finais	256
Referências Bibliográficas	264

Introdução: A volta da fome no Brasil

Não se erradica problema social, você pode erradicar a varíola... mas problema social, se você não cuidar, ele volta.

Tereza Campello

Imagem 1 - A fome voltou



Lambe-lambe em muro na Avenida Paulista. Foto: Roberto Parizotti, 2021.

Um país de muitas fomes

Em 17 de dezembro de 2021, Francisco Menezes e Maria Emília Pacheco publicaram no *Le Monde Diplomatique* um artigo sobre a fome que “volta a assolar o país”. As autoras,¹ pesquisadoras e ativistas da temática de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional, iniciam o texto com a seguinte afirmação:

¹ Escrevi essa tese no feminino propositalmente e talvez isso cause algum tipo de estranhamento na leitura, mas esse é o objetivo. Proponho, assim como Brigitte Vasallo (2018), usar o plural no feminino quando estou falando de pessoas e, nesse caso, o masculino é usado como algo excepcional, isto é, quando quero dar ênfase ao fato de algo ter sido feito APENAS por homens. Essa escolha de linguagem não tem como pressuposto reduzir tudo ao

Não há nada de novo sob o sol. Voltamos, lamentavelmente, a discutir a fome e a miséria no país, temas que, com uma esperança receosa, foram deixados de lado nas discussões dos tomadores de decisão com a retirada do Brasil do Mapa da Fome, da ONU, e a consolidação de políticas de geração de renda para as pessoas mais vulneráveis. Dormimos no século XX e acordamos no Brasil do século XIX. (Menezes; Pacheco, 2021).

No artigo, o Brasil é descrito como um “país de muitas fomes”. São lembradas as histórias das múltiplas crises de fome que aconteceram desde a primeira metade do século passado, dando especial destaque para a experiência dos campos de concentração como resposta à seca no Ceará (Lucchesi, 2017; Neves, 1995, 2002; Rios, 2014). Tal processo de rememoração é essencial para a construção de uma distinção entre “a fome do século passado” e aquela que tem sido noticiada constantemente em todos os meios de comunicação do país, principalmente com a chegada da pandemia de COVID-19. A fome, no entanto, vinha se acentuando desde o golpe político-institucional em 2016,² o que mostra uma correlação entre a crise política que se seguiu e o aumento de problemas econômicos e sociais.

Como afirmava Josué de Castro, é preciso conhecer a fome para combatê-la e para isso também é necessário entender as distinções entre as várias formas que a fome toma, por ser um fenômeno “polimorfo e cambiante” (Castro, 1964) em direta relação com certas conformações políticas, históricas, sociais e geográficas. Para Castro (1964), a principal diferença entre essas formas da fome estava associada à sua expressão aguda e crônica, a momentos de crise e problemas estruturais.

Para Menezes e Pacheco (2021), todavia, a distinção se dá em relação aos afetados por tal mazela. A fome do início do século passado teria atingido, principalmente, “a população que vivia no campo, vítima de processos de expulsão de suas terras e da exploração extrema de

gênero e às suas binaridades, nem “feminizar alguém que não o quer”, mas entendo que a linguagem é política e na construção da fome enquanto conceito, enquanto objeto, ela é importante demais para ser generalizada no masculino e sem questionamentos. Da mesma forma que Vasallo (2018), quero prestar uma homenagem às mulheres, destacando seu papel enquanto figuras centrais no combate à fome no país.

² O *impeachment* de Dilma Rousseff consistiu em um processo iniciado com vistas ao impedimento da continuidade do mandato da então presidenta da República Federativa do Brasil. O processo iniciou-se com a aceitação de uma denúncia por crime de responsabilidade em 2 de dezembro de 2015, pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. A denúncia foi feita em 15 de outubro de 2015 pelo procurador de justiça aposentado Hélio Bicudo e pelos advogados Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal. O processo se encerrou no dia 31 de agosto de 2016, resultando na cassação do mandato de Dilma. Assim, Dilma Rousseff tornou-se a quarta pessoa a exercer o cargo de Presidenta da República a sofrer impeachment no Brasil, depois de Fernando Collor (1992), Café Filho (1955) e Carlos Luz (1955). A destituição da presidenta Dilma Rousseff tem sido apontada por inúmeros pesquisadores das áreas jurídicas e políticas como um golpe parlamentar-jurídico-midiático, uma vez que teria envolvido uma soma de esforços para concretizá-lo. Os fatos que se seguiram permitem levantar a hipótese de um processo no qual o chamado *impeachment* foi apenas uma de suas fases (Miguel, 2018). Segundo Lowy (2016), “o que aconteceu no Brasil, com a destituição da presidente eleita Dilma Rousseff, foi um golpe de Estado. Golpe de Estado, pseudo legal, ‘constitucional’, ‘institucional’, parlamentar ou o que se preferir. Mas golpe de Estado”.

sua força de trabalho” (Menezes; Pacheco, 2021), e que “com a urbanização se espalhou por todo o país, chegando às cidades de maior desenvolvimento junto com os milhões de pessoas que vieram das zonas rurais, na ausência de um processo de reforma agrária, como deveria ter ocorrido” (Menezes; Pacheco, 2021). Por outro lado, a experiência atual estaria associada à extrema pobreza. De acordo com as pesquisadoras, com uma economia altamente monetizada, em que a renda é a principal forma de acesso aos alimentos, a falta de acesso a esses bens estaria diretamente relacionada ao baixo poder aquisitivo da população.

Assim, podemos perceber que é central no argumento desse artigo a diferenciação entre as distintas formas que a fome toma ao longo do tempo, buscando trazer à tona a compreensão de que a fome nunca deixou de existir, pois é um produto das relações socioeconômicas vigentes, isto é, “a expressão biológica de males sociais” (Castro, 1948). Esse objeto, um problema social e sociológico e, ao mesmo tempo, uma das condições “mais materiais” e concretas da nossa existência, muitas vezes vista como uma condição atemporal, deve ser entendido como produto de relações sociais específicas que afeta a vida de determinadas pessoas de maneira processual (Sousa Ribeiro Jr, 2021).

As cenas chocantes veiculadas com maior constância desde o início da pandemia de COVID-19, das quais podemos destacar aquela das pessoas recolhendo carcaças e ossos de animais na boleia de um caminhão (Vieceli; Rezende; Machado, 2021), ainda que tenham desaparecido dos noticiários nacionais por um período, nunca foram, de acordo com as pesquisadoras, totalmente erradicadas (Menezes; Pacheco, 2021). Como afirma Adriana Salay Leme, acerca da retomada dessa temática nos dias atuais, “o Brasil saiu do Mapa da Fome, mas a fome nunca saiu do Brasil”.³

É, precisamente, a premissa expressa no artigo citado acima e na fala de Leme que ampara o principal objetivo desta tese: desenvolver uma análise das transformações das formas da fome ao longo da trajetória social do Programa Fome Zero (PFZ), buscando desvelar processos de produção do que Michel Foucault chama de “governamentalidade” (1999, 2008a, 2008b). Tal programa guarda-chuva, institucionalizado no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência, mas concebido a partir de mobilizações da sociedade civil no período pré-redemocratização, é considerado um marco nas políticas sociais no país. Parto aqui do pressuposto de que uma etnografia da promulgação (Mol, 2002) da fome enquanto objeto de

³ Essa afirmação de Adriana Salay Leme foi proferida em uma aula aberta ministrada por nós e José Raimundo Sousa Ribeiro Jr. e Lívia Cangiano Antipon, denominada “Fome e assistência alimentar em tempos de Pandemia”, organizada pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS). Disponível em: <https://web.facebook.com/sefras.org/videos/557974338644617>. Acesso em: 10 jan. 2022.

gestão – isto é, uma etnografia do próprio ato de “dar forma à fome” através da instituição das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país⁴ – pode nos propiciar uma via de acesso privilegiado à poética do Estado (Herzfeld, 1997). É desse modo que poderemos compreender toda a complexidade presente nos efeitos de um “governo da fome” e “pela fome”.

A pandemia de COVID-19 e a fome: a eventualização de um problema social

Tendo em vista o objetivo proposto acima, penso ser importante trazer à baila algumas reflexões sobre a fome e a sua transformação ao longo da trajetória do Programa Fome Zero que foram se tornando mais cristalinas e de melhor visualização a partir da experiência, globalmente compartilhada, da pandemia de COVID-19, que ainda assola o país no momento de escrita desta introdução. Ainda que essa pesquisa tenha se iniciado em 2014, a vivência com a pandemia no momento da escrita final de tese trouxe a possibilidade de uma comparação analítica que se tornou extremamente produtiva para a consolidação de algumas hipóteses pensadas já naquele momento, a partir da então saída do Brasil do Mapa da Fome expressa pelo instrumento produzido pela Organização para Alimentação e Agricultura (FAO), ligada à Organização das Nações Unidas (ONU).

Para além de tentar trazer certa atualidade para a temática de investigação proposta, com o início da epidemia⁵ de COVID-19 no Brasil fui impelida a refletir e produzir materiais analíticos sobre esse processo, especialmente acerca da situação de SAN no país. Logo no primeiro dia das restrições de circulação impostas no Brasil, como parte das medidas sanitárias para contenção da pandemia de COVID-19, eu estava na cidade de São Paulo para participar de uma entrevista sobre fome e direitos humanos. No caminho para a sede da rádio onde seria feita a entrevista, o motorista do carro de aplicativo que me guiava iniciou uma conversa sobre

⁴ “Segurança Alimentar e Nutricional” (SAN) e seu oposto “Insegurança Alimentar e Nutricional” são objetos centrais na construção da análise proposta nesta tese. Nesse sentido, assim como em relação ao termo “fome”, não irei construir definições iniciais desses conceitos, pois tenho como objetivo analisá-los através de seus usos institucionalizados ao longo da trajetória do Programa Fome Zero. No entanto, cabe ressaltar aqui que utilizo o conceito de SAN e Segurança Alimentar (SA) de maneira discriminada, isto é, que o uso de um ou outro não é justificado por uma escolha estética, mas sim está relacionado com o desenvolvimento histórico do conceito. Como veremos no capítulo 3, o adjetivo “nutricional” foi adicionado após grande mobilização de profissionais da nutrição ao longo das conferências nacionais de alimentação e SA.

⁵ Por epidemia, a Organização Mundial de Saúde (OMS) entende a ocorrência de uma determinada doença ou evento em saúde em um número acima do esperado e/ou de uma forma não delimitada. Pandemia, por sua vez, é entendida como uma epidemia que acontece, ao mesmo tempo, em diferentes países e continentes. Aqui uso o termo epidemia para descrever o fenômeno de forma localizada nacionalmente, isto é, entendendo suas causas e seus desdobramentos inseridos nas dinâmicas das relações sociais de um determinado grupo social, em determinado território e em um tempo histórico específico.

a “nova” situação e, ao ser perguntado sobre os impactos da iminente crise sanitária em seu trabalho e vida cotidiana, respondeu-me com a seguinte frase: “eu tenho quase certeza de que não vou morrer desse vírus aí, mas se eu parar de trabalhar, eu e toda a minha família vamos morrer de fome”.

Foi a primeira vez que ouvi essa afirmação neste novo contexto, que passou a ser repetida por todo o país, principalmente nos meses seguintes à chegada do vírus no Brasil. No programa de rádio, a discussão sobre fome e direitos humanos foi logo direcionada para uma análise, ainda especulativa, sobre os possíveis impactos da pandemia na situação de segurança alimentar da população mais vulnerável e sobre as medidas que deveriam ser tomadas para evitar o cenário vislumbrado pelo motorista, dando especial destaque para “a volta da fome” no país.

Mais do que retomar a discussão feita por mim (Blanco, 2021a, 2021b, 2021c, Blanco; Sacramento, 2021) e outros pesquisadores (Neiburg, 2020; Young, 2020) acerca da falácia da oposição entre economia e vida na gestão da COVID-19, foi a partir de um olhar atento aos fenômenos de produção da epidemia do novo coronavírus e seus efeitos na vida das pessoas, comparando-os e relacionando-os com a história recente da fome no Brasil, que pude produzir novos questionamentos sobre a produção social da fome e seu governo.

A comparação proposta aqui diz respeito às maneiras em que ambos os fenômenos são inscritos como eventos (extra)ordinários e são enquadrados enquanto acontecimentos “sem precedentes na história” (Briggs, 2020). Essa forma de olhar para a epidemia de COVID-19, e a epidemia de fome diretamente associada a ela, não deixa ver que esses fenômenos estão conformados por processos anteriores. Em outras palavras, tal maneira não os compreende como experiências sanitárias, coletivas e individuais materializadas a partir das relações sociais historicamente situadas que as compõem. Assim é imprescindível dar atenção aos modos de “antecipação, visualização e materialização” dessas experiências que muitas vezes as definem enquanto um “evento” (Das, 2007).

Ao aprender com uma “antropologia das epidemias” que entende tais fenômenos como momentos de crises biológicas e sociais que ao mesmo tempo dissolvem e refazem o mundo (Kelly; Heck; Lynteris, 2019), passei a olhar para a experiência da COVID-19 e sua relação com a fome como um lócus privilegiado para analisar certos aspectos comumente obliterados em sua compreensão. Em diálogo com uma perspectiva foucaultiana que concebe os processos de saúde e doença enquanto intimamente ligados às práticas cotidianas do gerar e do gerir o Estado, passei a compreender essa prática de “enquadramento” da fome, e sua

reinscrição no debate público, enquanto um evento essencial na conformação de processos de gestão da vida ao possibilitar a modelagem de saberes, instituições, ofícios e práticas.

Fui percebendo, então, que a relação entre ambas, a COVID-19 e a fome, era mais estreita do que pensava, indo além das implicações econômicas tão mencionadas pela mídia e mesmo abordadas por mim em outros momentos (Blanco, 2020a; 2020b; Blanco; Sacramento, 2021). Essa relação ganhava forma a partir da observação das materialidades e práticas situadas que produzem a epidemia de COVID-19 nos corpos e nas sensibilidades coletivas (Segata, 2020c). Assim, em consonância com uma proposta de evidenciar as camadas de vulnerabilidade vivenciadas por tantas brasileiras, uma mirada atenta a essa relação nos lembra que a realidade produzida pela presente pandemia não é totalmente nova e não está, de maneira alguma, dissociada de outros processos epidêmicos marcantes em nossa história.

A epidemia de COVID-19 no Brasil e a “emergência” da fome enquanto um “novo-velho” problema público me ajudou a perceber que, quando pensamos em fome, associamos prontamente esse fenômeno às imagens produzidas pela bibliografia sobre o tema como crises de fome (Castro, 1948, 1959, 1964; Devereux, 1993; Edkins, 2000; Freitas, 2003; Hastrup, 1993; Klein, 2013; Vernon, 2007). Isto é, eventos de fome aguda, de epidemias causadas por fatores ecológicos como a seca ou políticos e econômicos, como a guerra, e que levam uma população à total inanição. Essa concepção pode ser facilmente observada ao lembrarmos de uma fala do atual presidente Jair Bolsonaro que, ainda antes da pandemia em 2019, afirmou em uma coletiva de imprensa que “não existia fome no Brasil”, porque “não via nenhum esquelético por ali” (Cople, 2019). Em certo sentido, essa forma da fome era, até 2015, uma realidade que parecia cada vez mais distante.

Como irei discutir ao longo desta tese, o principal discurso mobilizado publicamente como justificativa para a transformação da realidade da fome no Brasil diz respeito à implantação, em 2003, do Programa Fome Zero, institucionalizado logo após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República. A partir desse momento, o combate à fome teria se transformado em uma preocupação nacional, mobilizando recursos, técnicas e atores dos mais diversos, o que culminou na mencionada saída do Brasil, em 2014, do Mapa da Fome (FAO, 2014). Ao mesmo tempo, tal combate também propiciou a consolidação de uma transição nutricional/alimentar no país, na qual teria ocorrido um declínio da prevalência de desnutrição em crianças e a elevação da prevalência do sobrepeso/obesidade em adultos (Batista Filho; Rissin, 2003).

Contudo, ao voltarmos ao trabalho de um dos principais nomes nas discussões acerca da fome no Brasil e no mundo, o geógrafo e médico Josué de Castro (1948, 1959, 1964),

e buscarmos paralelos com a atual conjuntura, é possível afirmar que apesar das crises de fome (Castro, 1948) terem se tornado, durante alguns anos, um evento raro, isso não significa que tínhamos finalmente erradicado essa mazela. É precisamente a partir dessa perspectiva que a comparação com a atual pandemia de coronavírus se faz necessária, pois é a fome endêmica e sua compreensão enquanto problema estrutural que estaria diretamente relacionada com a produção da presente epidemia. Essa relação pode ser vislumbrada nas análises sobre o estado de Segurança Alimentar no país (Jaime, 2020; Oxfam Brasil, 2020; Rede PENSSAN, 2021) que mostram um aumento incisivo da fome epidêmica em áreas e populações onde a fome endêmica, ou fome “oculta”, nunca deixou de existir e que ela se acentuou com as políticas de austeridade iniciadas no governo de Michel Temer após o golpe político-institucional em 2016.

Através dessa aproximação comparativa, fica mais fácil perceber que o conceito de fome enquanto uma categoria de gestão, ou como um problema social e sociológico, tem uma história recente que interessa aqui analisar em seus pormenores. Como afirma James Vernon, historiador da fome, sua compreensão como uma “categoria sociocultural, bem como uma condição material, nos permite questionar a premissa de que ela é apenas uma consequência ilustrativa de outras histórias, como o desenvolvimento do capitalismo e de Estados de bem-estar social” (Vernon, 2007, p. 8, tradução nossa).

Essa proposição analítica possibilita, assim, compreender que a fome, enquanto produto e produtora do social, também sofreu processos de transformação de uma epidemia para uma endemia, que, ao ser “normalizada”, muitas vezes se torna invisibilizada. Isso porque a maneira como essa mazela é compreendida, através da produção de métricas, instrumentos e estatísticas, produz o próprio objeto e seus efeitos na realidade (Klein, 2013; Simmons, 2015; Vernon, 2007). Precisamente, irei analisar nesta tese esse processo de transformação e (con)formação da fome ao longo da trajetória do Programa Fome Zero, considerado por muitas como um marco na erradicação dessa mazela – ou, pelo menos, de uma de suas formas.

Como nos mostra Foucault (1991), cada discurso passa por constantes mudanças à medida que novas afirmações são acrescentadas a ele. A forma de olhá-lo, isto é, a episteme de um período, não se constitui “como a soma de seus conhecimentos, nem o modo geral de sua própria descoberta, mas a divergência, as distâncias, as oposições, as diferenças, a relação de seus diversos discursos científicos” (Foucault, 1991, p.54, tradução nossa).

Assim, ainda que partamos aqui da premissa de que o PFZ é um marco na transformação de certa “episteme da fome”, não podemos deixar de pontuar que no Brasil foi a partir de meados dos anos 1930 que ocorreu a “descoberta” de tal mazela enquanto problema estrutural. Ao trabalhar e desenvolver pesquisas com uma população que convivia

cotidianamente com a fome, Josué de Castro (1959) procurou compreender “como não se morria de fome nessas condições”. O médico e geógrafo concluiu que se vivia nessas condições, (sobre)vivendo diariamente com ela e suas consequências, como uma maior facilidade de contrair doenças infecciosas e problemas de desenvolvimento físico e mental, que resultariam em pouca produtividade, entre outras mazelas (Castro, 1959).

A “descoberta” da fome oculta por Josué de Castro e, conseqüentemente, sua produção enquanto um problema público, foi central para a conformação desse objeto como um problema biológico de origem social e política, permitindo o desenvolvimento de diversas políticas sociais (Amorim, 2016; Pinto, C., 2005; Pinto, H., 2014a, 2014b). Dessa forma, é preciso salientar nesta introdução a importância de um olhar atento para a maneira como esse objeto se torna foco de atenção, assim como para os modos como ele foi e é produzido enquanto problema estrutural que gera consequências amplas para o país e seu desenvolvimento. Isso porque, apesar das políticas de combate à fome estabelecidas ao longo do século XX no Brasil, sua compreensão no senso comum ainda estava associada às crises de fome dos séculos XVIII e XIX – momento em que o imaginário sobre o que significa fome parece adquirir uma forma física específica, que ainda é frequentemente ativado, a exemplo da fala do atual presidente.

Foi somente no início dos anos 2000, a partir do lançamento do Programa Fome Zero, que houve uma grande mobilização para combater a fome estrutural e emergencial. Nesse processo, ocorreu também uma mudança nos paradigmas da compreensão da fome, podendo-se afirmar que o programa foi um marco no desenvolvimento das políticas sociais no Brasil (Aranha, 2010). Com o Fome Zero foram criadas políticas públicas que visavam combater a fome epidêmica, mas também garantir que a “fome oculta” (Castro, 1948, 1959) fosse erradicada. Para isso, foi necessária a criação de parâmetros (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009) que abarcassem os fatores envolvidos na produção da fome endêmica.

Na bibliografia que estuda os efeitos dessa política na situação de insegurança alimentar no país (Arretche, 2015; Belik, 2012; Takagi, 2006; Yasbek, 2004), há um consenso de que o Programa Fome Zero foi essencial para a retirada de milhões de famílias e indivíduos da zona de Insegurança Alimentar grave, entendida como fome (IBGE, 2014). No entanto, nos últimos anos, principalmente após diversas medidas de contenção de “gastos” sociais,⁶ foi se tornando mais evidente que a linha entre a fome crônica e a fome aguda é tênue, assim como é

⁶ É o caso da PEC 55/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal por 20 anos. Segundo essa emenda constitucional, a partir de 2018, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), incidindo diretamente sobre os chamados “gastos sociais”.

tênue a separação entre aqueles que passam fome e aqueles que saíram dessa zona, mas vivenciam cotidianamente o risco dessa mazela (Radimer *et al.*, 1992).

A chamada “volta da fome” no Brasil, isto é, a incidência da fome aguda e das crises de fome, compreendidas e produzidas como consequência direta das medidas restritivas para contenção da epidemia em 2020, trouxe à tona a importância de um olhar para a endemização de algumas doenças,⁷ a depender da população atingida e produzida por esse processo, que muitas vezes se torna um movimento de obliteração de seus efeitos e de sua própria existência.

A fome oculta, apesar de “descoberta” por Josué de Castro nos anos 1930, é constantemente invisibilizada a partir de certos aparatos tecnopolíticos, o que produz, ao longo dos anos, uma dissociação entre a compreensão de tal mazela como um produto de relações sociais específicas e como parte constituinte de certas experiências de saúde e doença vivenciadas por uma população fortemente marcada pela fome endêmica. Esse movimento nos faz pensar que é necessário questionar métodos de análise lineares e universalizantes que produzem tal fenômeno enquanto apenas um “problema social”, não se atentando para processos de reprodução constituídos de maneira dialética a processos de transformação das formas desse fenômeno ao longo do tempo.

Assim, a gestão da epidemia de COVID-19 no país e sua indissociabilidade das tentativas de gestão da fome como efeito direto de certas escolhas políticas nos ajuda a ver que é através dos discursos públicos, das práticas legislativas e judiciárias, do desenvolvimento de dados, da definição de instrumentos de medida, da construção de parâmetros e de técnicas de saber que a produção de uma ciência de governo se faz (Moraes, 2020). Em outras palavras, é precisamente a partir de uma forma específica de governo, um “modo prático-teórico” de produção de conhecimento, que esse processo se dá: o movimento no qual os “dados se transformam muito rapidamente em programas de ação de governo e os programas engendram mais dados. Conhecimento e prática se implicam de modo que os dados contribuem para a formação das realidades que estão descrevendo” (Moraes, 2020, p. 130).

⁷ Em setembro de 2020 foram divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) os resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) referente aos anos de 2017 e 2018, ou seja, antes da incidência da epidemia de COVID-19 no Brasil. Nesta pesquisa foi aplicado o questionário da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que busca ser uma medida direta e domiciliar da Insegurança Alimentar, classificando os domicílios em quatro graus atribuídos pela escala: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave, que é considerada fome. Os resultados desta pesquisa mostram que houve um aumento significativo da insegurança alimentar em todo o Brasil se compararmos os resultados com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2013. De acordo com os dados, 36,7% dos domicílios do país (o equivalente a 25,3 milhões de pessoas) estavam em algum grau de Insegurança Alimentar (IA): IA leve (24,0%, ou 16,4 milhões), IA moderada (8,1%, ou 5,6 milhões) ou IA grave (4,6%, ou 3,1 milhões), isto é, 84,9 milhões de pessoas habitavam domicílios com algum grau de insegurança alimentar.

A atenção a esses movimentos nos faz compreender que

a política não é mais um domínio que pode ou não ser separado do domínio da ciência. Faz pouco sentido chamar alguns desses locais de políticos e outros de científicos: todos eles têm a ver com a organização da vida humana e do mundo que vem com isso, regras, ideais, fatos, fricções, quadros e tensões (Mol, 2002, p. 154, tradução nossa).

Esse seria um aspecto central das práticas estatais, aquelas definidas muitas vezes como eminentemente políticas que, a partir da estabilização de categorias sociais como as de fome, epidemia, endemia, conseguem efetivamente alterar as próprias experiências materiais, produzindo certas experiências enquanto “eventos” e invisibilizando seus movimentos estruturais.

Nesse sentido, é precisamente esse movimento, chamado por Foucault (1991) de “eventalização”, que nos ajuda a olhar para a forma que a fome se transforma a depender de processos tecnopolíticos, mas também nos aponta para a importância de compreender seus mecanismos de reprodução. Assim como na proposta foucaultiana, almejo tornar visível a singularidade de certos processos “em lugares onde há uma tentação de invocar uma constante histórica, um traço antropológico imediato, ou uma evidência que se impõe uniformemente a todos” (Foucault, 1991, p. 76, tradução nossa). E, ainda, creio ser importante “redescobrir a conexão, encontros, apoios, bloqueios, jogo de forças, estratégias, que em um dado momento estabelecem o que posteriormente conta como algo óbvio, universal e necessário” (Foucault, 1991, p. 76, tradução nossa).

Dar forma à fome: o Fome Zero enquanto lócus de pesquisa e produção da fome

Le conformisme commence à la définition.

Georges Braque

Antes da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, uma importante transformação ocorreu na percepção da população brasileira acerca do que era considerado “o maior problema do país” (Fraga, 2003). Os candidatos à eleição presidencial daquele ano tinham como foco de seus projetos políticos o combate ao desemprego, que figurava como uma prioridade em todos os programas de governo apresentados naquela disputa eleitoral. Em uma pesquisa de opinião conduzida pelo Datafolha à época da eleição, em setembro de 2002, “42% dos entrevistados respondiam espontaneamente que o principal problema do país era o desemprego” (Fraga, 2003), enquanto 18% dos participantes viam na segurança pública a segunda questão mais importante a ser enfrentada pelo novo governante. Contudo, após a vitória

de Lula para a presidência, em dezembro de 2002, a preocupação com o desemprego caiu para 34% e, após cem dias de governo, tal preocupação havia sofrido outro decréscimo até chegar em 31%. Mais relevante e surpreendente do que essa redução foi, no entanto, o fato de que a segurança pública deixou de ser percebida como o segundo maior problema do Brasil, sendo substituída pela fome.

De acordo com a pesquisa citada acima, o combate à fome era considerado um problema público para 5% dos entrevistados em setembro de 2002. Este número aumentou para 15% em dezembro do mesmo ano e em abril de 2003, após os 100 primeiros dias de governo do Partido dos Trabalhadores, alcançou a marca de 22%. A primeira pesquisa de opinião pública sobre a atuação do Governo Federal realizada pelo Ibope em março de 2003 também encontrou o combate à fome como a segunda maior prioridade da população, somando 16% dos entrevistados. Em junho do mesmo ano, este era o item mais bem avaliado da nova gestão, com 37% dos entrevistados avaliando-o como o item de melhor desempenho do governo da época.

Para os principais veículos de mídia que divulgaram as pesquisas acima referidas, “o presidente obteve sucesso na estratégia de elevar a prioridade e o apoio ao combate à fome e à miséria” (Fraga, 2003), garantindo uma alta “expectativa de boa administração até o fim de seu mandato” (Fraga, 2003). Isto é, Lula teria conseguido “alterar a agenda nacional”, através, principalmente, da ênfase dada ao Programa Fome Zero enquanto uma estratégia de governo. Para os analistas consultados nas reportagens aqui citadas, tal processo ocorreu porque o presidente foi enfático na proposta de “colocar em sua gestão o selo de combate à fome”. Criou um ministério com essa tarefa, anunciou a execução de medidas controversas para a segurança alimentar e lançou [...] uma campanha publicitária em torno do tema” (Fraga, 2003).

O Fome Zero foi, para suas principais idealizadoras e apoiadoras, o programa que coordenou diversas políticas que conseguiram, segundo a ex-ministra de desenvolvimento social, Tereza Campello, “revalorizar o salário-mínimo e investir em agricultura familiar e em programas de transferência de renda” (SAIR, 2014), o que levou o Brasil a superar a extrema pobreza. Mais do que isso, o programa é tratado por diversas intelectuais e analistas de sua trajetória (Ansell, 2014; Ferreira, 2006; Melo, 2016; Tomazini; Leite, 2016) como uma política que, “ao reconhecer a grande diversidade de classe no país, propõe um princípio unificador e de igualdade, prato cheio à mesa de todos os brasileiros, fazendo com que a classe privilegiada incluísse os excluídos, os pobres e os famintos” (Ferreira, 2006, p. 67).

O projeto Fome Zero consiste em um documento de mais de cem páginas elaborado pelo Instituto de Cidadania publicado em 2001, com a participação de diversas entidades e movimentos da sociedade civil. Partindo da concepção de que o direito à alimentação deve ser

assegurado pelo Estado, o documento apresenta como principal objetivo a formulação de uma “Política de Segurança Alimentar e Nutricional” para a população brasileira. Em seus princípios gerais é explicitado o conceito global de segurança alimentar que orienta o projeto, deixando claro que “no Brasil, a pobreza e o desemprego são as principais causas da fome, e por isso a alimentação deve ser acessível a todos com dignidade” (Instituto Cidadania, 2001, p. 5).

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

É imprescindível ressaltar que no texto do projeto ocorre uma distinção dos conceitos de fome, pobreza e desnutrição, os quais “têm uma forte relação, mas não têm o mesmo significado” (Instituto Cidadania, 2001, p. 11). De acordo com Carlos Monteiro (1995), pesquisador da área de nutrição e referência na temática da fome, citado no documento: “a fome leva à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina na deficiência energética, principalmente na população infantil [...], por conta disso considera-se que a desnutrição está mais associada à pobreza do que à fome, devido a carências globais” (Monteiro, 1995, p. 196).

Foi a partir da articulação de sentidos destes conceitos que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁸ foi criado para abrigar diversas políticas

⁸ O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado em 2004 em substituição ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), instituído no primeiro dia do mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. De acordo com informações do próprio governo, a criação deste ministério foi resultado da vontade política de tratar a superação da pobreza e da fome como uma das principais prioridades do país. Tamanho desafio teria exigido, de acordo com descrição no site do MDS em 2017, “a reorganização de estruturas e marcos legais, para que fosse possível desenvolver de forma célere e articulada às políticas de inclusão social, transferência de renda condicionada, assistência social e segurança alimentar e nutricional”. O MDS, ao substituir o MESA, tinha como objetivo institucionalizar os programas de combate à fome e à pobreza em um programa de governo mais amplo, sedimentando práticas sociais (Stoler, 2002, p. 105, tradução nossa) através de sua coordenação em um órgão estatal, o qual era responsável também pela gestão dos fundos criados para combater a pobreza, fome e miséria. Assim, não me parece banal o fato de que durante o governo Temer, após o golpe institucional em 2016, o ministério teve suas funções alteradas. O antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário foi incorporado ao MDS, que passou a se chamar Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, em 12 de maio de 2016, através da medida provisória nº 726. No Governo Bolsonaro, o órgão foi totalmente extinto com a edição da Lei nº13.844, de 18 de junho de 2019, e as funções do antigo Ministério foram atribuídas ao atual Ministério da Cidadania. Nesse sentido, ainda que não seja esse o foco da presente análise, parece importante salientar a transformação de tal órgão, não só em termos de sua nomenclatura, mas principalmente da mudança de seus objetivos de gestão e, com isso, da transformação de tecnologias de poder que inferem sobre o “governo da fome”

públicas e integrar ações para o desenvolvimento social a partir da premissa de que no caso brasileiro, a grande causa da falta de acesso aos alimentos era o baixo nível de renda. O ministério atuava em diversas frentes que abrangiam, segundo a concepção do Estado, todos os fatores que associam fome e pobreza – desde políticas ligadas à geração e transferência de renda e criação de cisternas, até políticas de educação nutricional e distribuição de cestas básicas emergenciais. No entanto, apesar da importante relação com o MDS, o programa Fome Zero em si, desde sua formação, passou por várias mudanças até se consolidar como a atual “Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”.

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

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

A partir do Fome Zero, a fome, categoria que parecia ter um significado único – a falta cotidiana de comida – “foi anunciada e colocada em uma linguagem não como um produto acabado, mas como um fator que iria reconstruir o passado, presente e futuro da história brasileira” (Ferreira, 2006, p. 32). Segundo Dina Ferreira (2006), o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em campanha eleitoral que tinha como mote o lançamento do Programa Fome Zero, anuncia a fome como um objeto que vem para modificar a história, pois passa a ser entendida “como constituída de valor político” e “sendo negociada em posição de poder” (Ferreira, 2006,

e sobre o “governo pela fome”, como explicarei mais adiante. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/about/ministerio-do-desenvolvimento-social-mds>. Acesso em: 2 jul. 2017

p. 32). A própria figura de Lula no poder ratifica, de acordo com Dina Ferreira (2006, p. 36), “a fome brasileira, não só de poder, mas também como a voz do vivente”.

É exatamente a partir dessa proposta de um “chamado à ação” que na ocasião do lançamento do programa, Lula tece uma definição do que viria ser a fome que o programa visava combater. Segundo o discurso do presidente em 2003,

A fome não é um problema só do Brasil. Ela é hoje um flagelo mundial que castiga bilhões de seres humanos em todo o planeta. Nós, brasileiros e brasileiras, temos a obrigação de fazer a nossa parte. Mas as nações mais ricas também têm que fazer a parte delas. A luta contra a fome é, na verdade, um passo fundamental para a superação da miséria, da pobreza, da falta de oportunidades e da desigualdade social. Porque fome é, sim, falta de comida. Mas é também não ter uma alimentação adequada. Fome é não poder consumir todas as proteínas, vitaminas, calorias e sais minerais que o nosso corpo e a nossa mente precisam para se desenvolver. Que as nossas crianças precisam para estudar e aprender. Que um adulto precisa para se capacitar e trabalhar. (Brasil, 2003b).

Este discurso de lançamento do Programa Fome Zero, somado a todo o furor que provocou nas mídias nacionais e internacionais, é um indício da complexidade do tema da fome inserido em um contexto de criação e consolidação de novas políticas sociais no país. Podemos dizer que tal discurso é emblemático na compreensão do que viriam a ser as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) instituídas no governo Lula com a criação do Programa Fome Zero. Nestas diretrizes, de maneira extremamente articulada, estão presentes as linhas de atuação do programa e a concepção mais geral do que se entende como o objeto a ser combatido com tais políticas.

Contudo, não obstante os esforços do presidente recém-eleito de construir e implementar políticas que visassem a diminuição da miséria e o combate à fome através de sua articulação em um único programa de governo, foi precisamente enquanto uma “campanha de marketing” que o projeto Fome Zero foi percebido pela população (Melo, 2016, p. 123). Isto inclusive por suas principais críticas, grupo que incluía ainda algumas de suas idealizadoras.

Essa percepção decorria especialmente, segundo Regina Melo (2016), da falta de um “referencial teórico nítido” no discurso petista acerca das políticas associadas à alimentação e combate à fome. Para a autora, “se, de um lado, o governo Lula dispunha de uma agenda razoavelmente estruturada para lidar com os problemas econômicos, de outro, prescindia de estratégia semelhante para enfrentar os problemas sociais” (Melo, 2016, p. 78). Ainda que, como veremos no capítulo 2, os números e valores das pesquisas sobre a situação de fome no país tenham sido transformados em um fato social – isto é, a fome foi constituída como um

objeto de atenção pública – sua formatação associada à SA não havia conseguido, ainda neste momento, no início do governo Lula, ser vista com tamanha objetividade.

Após os 100 primeiros dias de governo, momento crucial de um mandato por ser considerado como um “período de transição” entre a gestão anterior, o desenvolvimento e implementação do Programa Fome Zero, a partir da institucionalização do Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional, era considerado ainda uma incógnita que deixava a área social “desordenada”. No entanto, chegava-se a tal conclusão apesar da gestão do presidente petista ter sido avaliada como melhor do que a de seus antecessores, e a despeito do fato dos dirigentes do Fundo Monetário Internacional (FMI) terem afirmado estarem “impressionados com a liderança demonstrada por Lula nos primeiros cem dias de governo” (LULA, 2003), pois “combinar crescimento com igualdade social é a agenda correta, a direção correta e o objetivo correto para o Brasil” (LULA, 2003).

Como veremos ao longo desta tese, o Fome Zero, enquanto principal política social do governo, nasceu envolto a contradições que produziram, segundo suas principais analistas (Belik, 2003, 2012; Belik; Del Grossi, 2003; Betto, 2003; Melo, 2016; Pinheiro, 2009; Takagi, 2006; Tomazini; Leite, 2016), proposições pouco claras que visassem o alcance de uma de suas metas fundamentais: o combate à fome e a pobreza no país.

As formuladoras do Programa concordavam com a urgência do combate à pobreza e a desigualdade e a instauração de um modelo econômico inclusivo. Entretanto, ainda que compartilhassem a mesma origem partidária, carregavam valores e ideologias distintas, o que “dificultava o consenso normativo mínimo para construir uma alternativa de ação coerente e factível de política social” (Melo, 2016, p. 78).

Seguindo essa linha analítica, é possível afirmar que após o lançamento do Fome Zero e a sua institucionalização, apesar da preocupação com a fome alcançar patamares nunca antes vislumbrados e a aprovação da gestão federal se encontrar entre as mais altas entre os mandatos após a redemocratização, não havia consenso no “debate público” e nos meandros administrativos do governo acerca da natureza das ações englobadas sob a égide do que se configurava como o programa – principalmente em relação ao que constituiria de fato “o problema da segurança alimentar”. A dificuldade de compreensão pública do que seria a segurança alimentar aliada a disputas internas à própria administração governamental, referentes aos usos e sentidos dados ao conceito por quem formulou suas diretrizes, e, principalmente, o questionamento acerca de sua eficiência no combate à fome e à pobreza, foram centrais ao que é entendido como a dissolução do programa Fome Zero, no início de janeiro de 2004, segundo ano de mandato do governo Lula.

Todavia, após o desaparecimento do nome “Fome Zero”, justificado principalmente através da “confusão que o conceito de segurança alimentar trazia” (Melo, 2016), apesar das políticas criadas sob a égide do programa permanecerem vigentes, a temática da SAN continuou como um “*issue*” (Melo, 2016), ou seja, uma questão de destaque no governo federal, não somente no âmbito nacional, mas, principalmente, com um protagonismo de incidência internacional. Ainda que fosse consensual a narrativa de que existia “pouca tradição e incorporação no país do conceito de segurança alimentar, tema mais ligado às organizações não governamentais da área” (Takagi, 2006, p. 166), e que o governo federal tenha redirecionado as políticas sociais contra a pobreza dando prioridade para os programas de transferência de renda (Tomazini; Leite, 2016), a segurança alimentar se consolidou como um “problema social” (Lenoir, 1998) a partir da implementação do programa Fome Zero e à despeito de seu fim.

De acordo com Maya Takagi (2006), uma das formuladoras do Programa Fome Zero e secretária nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011-2012), o tema da segurança alimentar adquiriu “seu lugar diante da necessidade de equacionamento do problema da fome, para além da noção exclusiva do abastecimento” (Takagi, 2006, p. 17), e estava diretamente associado aos “enleios institucionais” (Morawska Vianna, 2014) que articulavam escalas nacionais e internacionais.

“Como conceito que amplia o horizonte no debate da fome” (Takagi, 2006, p. 19), a segurança alimentar teria assumido, assim, um conteúdo abrangente, quase sinônimo de política social, durante o período de constituição e implantação do Fome Zero, tendo continuidade e ressonância mesmo após a dissolução do programa. O enfrentamento da fome e da miséria teria se transformado, então, em uma questão a ser discutida no bojo das políticas econômicas e sociais relacionadas à SAN (Pinheiro, 2009).

Nesse sentido, desde uma perspectiva analítica,

a despeito de ter sido extinto com a criação do Programa Bolsa Família, argumenta-se que o PFZ representa um elemento importante para se compreender não somente o jogo político e os problemas gerenciais enfrentados pelo governo recém estabelecido, mas a disputa de ideias e de paradigmas travada entre os atores que buscavam influenciar a área de combate à fome e a pobreza [...]. (Tomazini; Leite, 2016, p. 14).

Contudo, o que é importante realçar aqui diz respeito à forma que essa história é contada e os efeitos desse movimento na produção de discursos sobre o PFZ. Parece haver na história do programa e, principalmente, nas narrativas produzidas acerca da construção do Paradigma de SAN – ao longo do processo de criação, mobilização, consolidação e

implementação de suas políticas – um elemento que tem recebido pouca atenção nas pesquisas sobre o tema, a saber, os efeitos da promulgação da fome enquanto um problema público diretamente associado à categoria de segurança alimentar. Isto significa afirmar que a transformação da fome e da miséria em um problema social a ser gerido diretamente através das políticas de SAN não é objeto de análise de grande parte da bibliografia sobre o tema.

Para além de mapear a “história da SAN” no Brasil, como muitas outras autoras já o fizeram, seria importante, assim, compreender também o que “restou” desse movimento nas políticas sociais brasileiras, bem como o efeito das práticas de produção de narrativas, de paradigmas, de dispositivos e instrumentos técnicos sobre a fome na consolidação de uma “nova forma de governo” a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva.

Indo em confluência com a afirmação das autoras citadas acima, acredito que a análise da construção do que é chamado de “Paradigma de SAN” no Brasil, bem como da produção de uma tecnopolítica associada a ele, é essencial para compreender o enquadramento da fome como um problema de gestão no país. Mas, mais do que isso, tal proposição é essencial para desvelar processos do “fazer Estado” (Souza Lima, 2012) que muitas vezes são obliterados quando desprezamos as praticidades desse ato, e compreendemos seus aspectos simbólicos como associados “apenas” a sentidos e interpretações contextuais (Mol, 2002).

Na construção da história da SAN no Brasil fica evidente que os sentidos dados a esse objeto vão se transformando ao longo dos anos e em relação a disputas que tomam forma nas diferentes escalas de governança. Desde uma atenção à questão da falta de alimentos que era vista como a causa da fome enquanto problema global até a produção das narrativas sobre as origens da fome como uma questão de acesso financeiro à comida, relacionando de maneira direta fome e pobreza, é possível perceber a transformação do conceito de segurança alimentar neste período central da história política brasileira contemporânea. A depender da maneira que esse ato de enquadramento é narrado, preservado, esquecido, e produz certas métricas, técnicas e, com isso, constitui populações e sujeitos, pode-se promulgar⁹ efeitos distintos que incidem diretamente na produção da fome e da SAN enquanto problema público.

A partir da atenção à prática de construção da fome como um problema público, mediante o Paradigma de SAN, pretendo compreender como a fome vai sendo enquadrada nesse processo. Isso exige olhar também para as diferentes escalas que estão imbricadas na consolidação de um conceito que é, desde sua origem, entendido como global, mas que produz

⁹ Utilizo a expressão “promulgar” em diversos momentos dessa tese para tratar de “performances que instituem”. Essa expressão é uma tradução da palavra “*enact*” em inglês que busca dar conta das proposições apontadas por Annemarie Mol (2002) em sua obra “*The body multiple*”, com a qual dialogo amplamente neste texto.

efeitos locais. É nesse sentido que proponho questionar, então, como se deu ao longo da trajetória do programa Fome Zero a produção de uma definição de segurança alimentar e nutricional informada por um processo de consolidação de narrativas – nacionais e globais –, bem como de métricas, técnicas e movimentos de institucionalização de políticas que, de maneira dialógica, estabilizam a própria definição do Estado e seu papel em relação à sociedade civil.

Buscando responder uma pergunta semelhante, Regina Conrado Melo (2016), em sua tese de doutorado denominada “O Mito da coerência decisória: sociologia política do programa Fome Zero”, parte da premissa de que

A construção social de um campo de intervenção pública não possui uma relação causal direta com as carências sociais objetivas: a entrada de um tema na agenda governamental pode resultar da politização de um *issue* específico, dos interesses dos tomadores de decisão, da burocracia pública e da força de um sistema de ideias de grupos com recursos de poder, para incluí-lo na agenda. (Melo, 2016, p. 163).

Assim como a socióloga, as principais analistas e estudiosas do programa Fome Zero buscaram entender como se desenvolveu essa tecnologia de politização da “Segurança Alimentar e Nutricional” no país e, assim, de consolidação da temática como um “problema social” (Lenoir, 1998) através de uma atenção aos sistemas de ideias de determinados grupos que conseguiram incidir suas visões na agenda política brasileira. Para Takagi (2006), ainda que o tema da SAN tenha se configurado como uma questão de importância dentre os principais problemas do país, “se considerarmos o alto nível de carências objetivas da população brasileira – saneamento, habitação, renda – a segurança alimentar não seria a prioridade de um governo popular” (Takagi, 2006, p. 19).

Essa aparente contradição na construção da fome relacionada à segurança alimentar enquanto um problema público me faz, então, indagar: como olhar para esse processo de construção do Paradigma de SAN tendo como enfoque não apenas a trajetória social do programa Fome Zero, mas compreendendo-o como parte de um movimento de transformação das pautas sociais que vinha em curso desde o início da redemocratização? De que maneira podemos analisar a produção da SAN conjuntamente com a tentativa de enquadrar a fome a partir dessa perspectiva, buscando entender como certas categorias sociais ganharam proeminência e destaque através de práticas que, ao mesmo tempo, mantêm e obliteram certas narrativas? Seria possível escavar a consolidação e estabilização desse processo, compreendendo-o como algo além de um problema de disputa normativa que se manifestaria

no âmbito das causas, crenças e ideias conflitantes, tendo, em vez disso, sua materialização produzida através de técnicas, políticas e instrumentos?

Por uma antropologia das Políticas Públicas: uma etnografia dos documentos na produção do Arquivo Fome Zero

Para responder às perguntas colocadas ao final do último tópico fui levada, pela própria bibliografia acerca do Programa Fome Zero, a uma aproximação com as discussões sobre as políticas públicas enquanto campo de estudo. É a partir das próprias fricções ou aparentes contradições nos usos do termo fome no espaço em que minha pesquisa de campo foi realizada, isto é, na trajetória social do Programa Fome Zero, que foi possível – e necessário – o desenvolvimento de uma análise menos interessada em definir ou em assumir definições apriorísticas de fome e mais preocupada em acompanhar o próprio ato de sua instituição e suas transformações.

Foi o caráter plural e disputado da definição de fome, compreendido como a própria razão pela qual o PFZ não teve “sucesso” em seus objetivos, que se tornou o objeto de interesse de minha pesquisa. Inspirada pelas discussões trazidas por Courtney Bender (2010), compreendo que

o que a multiplicidade de definições do termo sugere é que, primeiro, apesar da variação de sentidos e recorrência com que ele é acionado não deixa dúvidas: seu emprego não é aleatório. E que, segundo, mais interessante do que definir [...] é observar como o termo é usado e como as suas diferenciações de outras categorias tornam algumas práticas e engajamentos mais ou menos possíveis. (Bender, 2010, p. 5, tradução nossa).

Assim, ao situar meu interesse na dimensão concreta desse conjunto de operações que institucionalizam o que seria a fome de uma perspectiva do Estado, e ainda que essa esteja sempre relacionada à consolidação de sujeitos de direitos, reconheço a prática de criação de políticas públicas, sua instituição e avaliação como uma via privilegiada de acesso à magia do Estado (Das, 2007). Entendo tal magia do Estado como algo que tem consequências reais, ao mesmo tempo em que as forças mobilizadas em sua performance não são auto evidentes. No caso das políticas do PFZ, essas operações só podem ser consolidadas a partir de definições específicas de fome, isto é, através da instituição, por parte de organismos legitimados, dessa categoria como um dispositivo político com impactos concretos na vida das populações.

Para que tal objetivo fosse alcançado, fez-se pertinente algumas mudanças na prática analítica. É na escolha de categorias, conceitos e termos científico-políticos, assim como de termos jurídicos e técnicos, que a fome é institucionalizada enquanto objeto alvo de políticas

estatais. Exatamente por isso, foi a partir do texto, da definição da fome enquanto uma palavra no papel que encontrei a “concretude” de meu objeto de estudo. Assim como sugere Pierre Bourdieu (2014), penso ser importante mostrar as implicações práticas de levar a sério a premissa de que o “Estado é ligado à escrita” (Bourdieu, 2014, p. 36).

Segundo o autor,

o que chamamos Estado, o que apontamos confusamente quando pensamos em Estado, é uma espécie de princípio da ordem pública, entendida não só em suas formas físicas evidentes, mas também em suas formas simbólicas inconscientes, e tudo indica que profundamente evidentes. Uma das funções mais gerais do Estado é a produção e a canonização das classificações sociais. [...] Não por acaso há um vínculo entre o Estado e as estatísticas. [...] Não se trata simplesmente de um instrumento que permite medir, que permite aos que governam conhecer os governados. São também categorias legítimas, um *nomos*, um princípio de divisão universalmente reconhecido nos limites de uma sociedade. (Bourdieu, 2014, p. 37).

Ainda que não busque interrogar sobre as estruturas cognitivas produzidas pelo Estado, como fazem muitas intelectuais que estudam as políticas públicas, “creio que, para compreender essa virtude quase mágica que o Estado detém” (Bourdieu, 2014, p. 226), é preciso pensá-lo incluindo também uma reflexão sobre suas práticas, como “produtor de princípios de classificação, isto é, de estruturas estruturantes capazes de serem aplicadas a todas as coisas do mundo, e em especial às coisas sociais” (Bourdieu, 2014, p. 226).

Inspirado pelas análises durkheimianas, Bourdieu (2014) também nos ensina que as formas de classificação não são universais ou transcendentais, mas “historicamente constituídas, associadas a condições históricas de produção, e, portanto, arbitrárias, no sentido saussuriano do termo, isto é, convencionais, não necessárias, adquiridas em relação a dado contexto histórico” (Bourdieu, 2014, p. 227). Nesse sentido, o Estado se constitui como “o principal produtor de instrumentos de construção da realidade social” (Bourdieu, 2014, p. 227).

Assim, se minha proposta de análise consiste em compreender e desvelar essa “magia” ou “poética do Estado” – a prática contínua de sua produção e reprodução – parece importante recuperar alguns sentidos da própria ideia de magia, pois eles nos mostram a relação direta entre palavras, conceitos e definições e poder. Para Jeanne Fravet-Saada (1980), o ato na magia é a palavra. É através dela que o poder se institui, principalmente em relação àqueles que não tem conhecimento ou informação sobre elas. Já Nastassja Martin (2021, p. 93) nos lembra através de uma de suas interlocutoras de pesquisa que “quando falamos algo, as coisas acontecem”, isto é, definir algo, dar forma através das palavras é uma prática de manipulação e transformação da realidade.

Foi a partir dessas provocações antropológicas que o ato de ler – os projetos, as avaliações, os relatórios, os relatos de conferências, os documentos científicos, as notícias – se tornou a principal maneira de seguir as conexões e incongruências entre as palavras e as coisas (Foucault, 2002), levando-me a momentos históricos diferentes, e mais precisamente a distintas práticas e dispositivos que dão forma à fome. No entanto, foi também esse ato que me fez compreender meu papel enquanto produtora de discurso sobre a fome, pois como afirma Fravet-Saada (1980, p. 20, tradução nossa), “não é possível estudar bruxaria sem concordar em participar de situações em que a bruxaria se manifesta e no discurso que a expressa”. Nossos “fatos etnográficos” são também parte da construção desse discurso. Saber implica assim estar inscrito nas relações de força que buscamos compreender.

Não posso, contudo, afirmar que demarcar o local do “campo”, isto é, demarcar os limites em um ato de institucionalização foi uma tarefa simples. Se o “conformismo começa na definição”, onde ele termina? Assim como pondera Chris Shore (2012) sobre os estudos de uma antropologia do Estado, questionava: o que é exatamente este fenômeno que chamamos de política? Quando começa e termina uma política? E como as políticas “funcionam” como tecnologias de poder?

Para Shore *et al.* (2011, p. 7, tradução nossa), as políticas públicas “são programas de ação. São símbolos condensados e significantes flutuantes, com histórias sociais complicadas”. Mais do que isso, elas são a “forma” em que transformamos planos em ações, aquilo que define quem é autorizado a colocar esses planos em práticas e quais resultados e consequências são almejados nesse processo. Elas são ideias e concepções sobre o que precisa ser transformado em uma sociedade, “então o que estamos falando quando falamos em políticas públicas é que elas são processos socioculturais” (Shore *et al.*, 2011, p. 7, tradução nossa).

Levando essa premissa a sério, fui percebendo, no entanto, que minha análise precisava ir além da compreensão das políticas como “ideias”, como apenas “planos de ação”. Essa necessidade surgiu com a própria leitura das críticas ao programa Fome Zero, que identificavam na disputa de ideários a principal causa de sua falência. Assim, como já mencionei e irei reforçar ao longo da tese, é precisamente no ato de “dar forma”, isto é, de definir a fome enquanto problema social e sociológico, e compreendendo esse processo de simbolização enquanto uma relação dialética entre prática e pensamento (Wagner, 2010), que irei me debruçar.

Conjuntamente às análises de Shore (2011; 2012) e Antônio Carlos de Souza Lima e João Paulo Macedo e Castro (2015), foi possível compreender que a antropologia tem se interessado há tempos no acompanhamento das “genealogias e fluxos de políticas e seu impacto

na vida das pessoas e em seu comportamento cotidiano” (Shore, 2011, p. 8, tradução nossa). Além disso, uma análise antropológica do processo de constituição de políticas públicas e seus efeitos também traz importantes contribuições na tarefa de “examinar os significados que essas políticas têm para aqueles atores cuja vida elas tocam e as lógicas culturais que estruturam esses mundos das políticas públicas” (Shore, 2011, p. 8, tradução nossa).

Não obstante, com a abordagem proposta por essas autoras, de compreensão das políticas públicas como uma “lente através da qual podemos estudar processos de transformação política, o campo da pesquisa não se torna uma pessoa ou organização em particular – muito menos uma política reificada em si – mas um espaço social e político articulado através de relações de poder e sistemas de governança” (Shore; Wright, 1997, tradução nossa). Se devemos, como propõe Souza Lima e Castro (2015), “operar certos movimentos analíticos, a um tempo metodológicos e teóricos” (Souza Lima; Castro, 2015, p. 35) para melhor estudar as políticas públicas em antropologia, e assim, “suspender a ideia de público como qualitativo para ações do Estado e enfatizar a dimensão governamental” (Souza Lima; Castro, 2015, p. 35), é imprescindível compreender que “a *identificação de problemas sociais*, a formulação de *planos de ação governamental*, se dão concretamente em múltiplas escalas espaciais, com temporalidades variáveis, no entrecruzamento de amplos espaços de disputa” (Souza Lima; Castro, 2015, p. 35, grifos no original).

Chris Shore e Susan Wright (1997) evidenciam, assim, a necessidade de

uma abordagem antropológica reconhece(r) que as políticas não são simplesmente ferramentas governamentais instrumentais – elas são “actantes” que têm agência e que se transformam ao entrar em relações com atores, objetos e instituições em novos domínios. O desafio é estudar as políticas públicas à medida que elas se desenvolvem, e elas são decretadas na prática diária. Isso, por sua vez, requer um conceito muito diferente da ciência política convencional – exige uma ideia de políticas como “*assemblages*” e não como “coisas” discretas. As políticas públicas oferecem um diagnóstico útil para entender como os sistemas de governança entram em existência e como eles constroem os sujeitos como objetos de poder. (Shore; Wright, 1997, p. 18, tradução nossa).

A partir dessa compreensão das políticas como uma “prática”, foi possível entender que o trabalho etnográfico a ser realizado acerca da promulgação da fome na trajetória social das políticas públicas do Fome Zero precisava seguir os mesmos pressupostos de um trabalho de campo nos modelos mais convencionais: ele também precisava ser registrado em um diário de campo, e se constituir enquanto uma análise da prática de produção dessas políticas, precisamente por reivindicar uma maneira específica de construção etnográfica sobre esse objeto.

Não me parecia pouco importante então indicar as idas, as vindas e as comparações nos diferentes textos do programa. Dando atenção à própria maneira em que fui criando um panorama das questões que estavam em disputa, bem como a construção da hierarquia entre certos textos, ou ainda, dos processos em que certos agentes e categorias se tornaram paradigmáticos enquanto outros foram esquecidos no movimento de construção do Fome Zero enquanto um marco nas políticas sociais brasileiras. Em síntese, foi compreendendo os discursos estatais sobre a fome como atos de instituição da realidade, isto é, como artefatos etnográficos (Riles, 2006; Vianna, 2014) que consegui matizar o complexo de relações de poder que certos documentos e discursos contidos neles faziam emergir. De tal modo que a dedicação e atenção à leitura dos documentos e das avaliações sobre as políticas públicas sob égide do PFZ me pareceu elementar para a construção da problemática desta tese.

Foi preciso, no entanto, realizar um exercício de deslocamento da centralidade histórica atribuída à expressão “observação participante” na compreensão do que seria uma pesquisa etnográfica. Como bem descrevem Leticia Ferreira e Laura Lowenkron (2014; 2020), nas pesquisas de campo realizadas no âmbito ou em torno de organizações e práticas estatais a escrita e os documentos são tecnologias e artefatos fundamentais. Para as autoras, “documentos não só registram realidades pré-existentes, mas também são tecnologias centrais na produção e fabricação das realidades que governam, sejam elas corpos, territórios ou relações” (Ferreira; Lowenkron, 2020, p. 14).

Compreendi a partir dessas reflexões que o modo mais “clássico” de trabalhar os documentos etnograficamente era caracterizado por um “olhar através deles e não tanto para eles” (Riles, 2006; Ferreira, Lowenkron, 2020), de modo a produzir narrativas etnográficas sobre cenas, discursos e eventos que não foram presenciados diretamente pelos pesquisadores, mas já lhe chegaram previamente documentados por outros. Nesse caminho, tentei olhar para os documentos que encontrei em minha pesquisa como “actantes”, ou mediadores, “coisas que transformam, traduzem, deslocam e distorcem e modificam o sentido ou os elementos que eles supostamente carregam” (Latour, 2005, p. 39, tradução nossa).

Em uma proposição inspirada pela leitura de Ann Laura Stoler (2002), compreendi então que deveria questionar a concepção da atividade nos arquivos como um ato mais extrativo do que etnográfico. Passei assim, a olhar para esse “espaço” como um agente na produção de fatos, de taxonomias e de autoridade estatal (Stoler, 2002, p. 87, tradução nossa). E para isso foi necessário olhar para o arquivo como algo figurativo que nos leva a outros lugares e não precisa ser necessariamente um lugar concreto, mas pode ser também um conjunto de

documentos. Através deles seria possível então escavar as “regras das práticas” (*rules of practice* – Stoler, 2002).

Assim, foi a partir da recuperação do documento síntese do Projeto Fome Zero e da leitura dos três volumes de análise crítica do programa, produzidos por suas principais intelectuais e denominados “Fome Zero: Uma História Brasileira” (MDS, 2010), que pude mapear e iniciar a escavação das transformações da fome ao longo do tempo. Conjuntamente, debrucei-me sobre a produção acadêmica das ciências humanas acerca do Fome Zero e, principalmente, sobre fome, encontrando aí a importância paradigmática de Josué de Castro na transformação da compreensão dessa mazela, de um problema puramente fisiológico para um mal biológico de origem social. Tal movimento foi central para trazer à luz uma “nova” transformação da fome que ocorria no seio da criação e implantação do PFZ, a saber, seu enquadramento enquanto “Insegurança Alimentar e Nutricional Grave”.

Por percorrer tais caminhos, fui expandindo a própria escala de análise, principalmente ao compreender que

quando pensamos em política ou seguimos sua trajetória – sua genealogia, a linguagem usada para enquadrá-la e representá-la, a forma como é traduzida em prática, sua institucionalização e os efeitos que cria – percebemos subitamente que o que temos aqui é uma ferramenta metodológica para conectar o global com o local e para ligar a estrutura com a ideologia, agência e subjetividade. (Shore; Wright, 1997, p. 20, tradução nossa).

Dessa forma, através da análise dos relatórios encomendados pelo Alto Painel de Especialistas em SA da Agência para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU), dos textos e informes produzidos pelos principais representantes dessa agência e dos relatórios sobre o Estado de Segurança Alimentar e Nutricional no mundo (SOFI), bem como dos textos das conferências nacionais e internacionais de SAN, foi possível entender como a construção do Paradigma de SAN no Brasil se constituiu através da transformação da fome em uma categoria de gestão associada a uma perspectiva internacional de “desenvolvimento”.

Os relatórios para delimitação do público-alvo do PFZ, o próprio texto final do programa e as métricas e indicadores que se “transformaram” na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), bem como as análises sobre a instituição de políticas do PFZ, foram lócus de pesquisas que permitiram compreender como a produção de formas métricas de validação e avaliação de políticas e indicadores pode deixar de lado objetos (e sujeitos) e invisibilizar os processos a partir dos quais certas categorias são construídas.

O intuito de uma análise etnográfica desses materiais, combinados à análise de discursos de políticos e notícias veiculadas na mídia nacional e internacional, era captar a

redação original, bem como os termos e conceitos utilizados à época de publicação desses documentos. Mais do que preciosismo linguístico, a empreitada se fundamenta na ideia de que a depender dos conceitos utilizados, práticas de regulação diferenciadas são elaboradas (Foucault, 1972). Além do mais, buscar o texto tal qual foi publicado, mas principalmente olhar para os movimentos que recuperam certos discursos e obliteram outros, ajuda-nos a dar complexidade para a premissa de que “os significados políticos da fome não podem ser separados da questão ‘técnica’ de como identificá-la e medi-la” (Vernon, 2007, p. 119, tradução nossa). Se toda classificação é uma exclusão (Douglas, 1976), olhar para a manutenção e transformação de certas categorias pode evidenciar a maneira como critérios de medição e suas transformações podem efetivamente “desaparecer” com certos sujeitos e problemas.

Assim, levar a sério a “repentina” mudança no uso de certos termos e o estatuto que estes vão tomando ao longo da consolidação do documento do PFZ e dos mais diversos materiais escritos associados a ele, parece ser uma tarefa essencial. Indo além da compreensão dos sistemas de classificação como “constituintes das principais instituições sociais, que refletem e descrevem a maneira em que as coisas se organizam no mundo social” (Bowker; Star, 2000, p. 61, tradução nossa), olhar para os efeitos de certos princípios estabilizadores através de sua tecnopolítica permitiu compreender a categoria de Segurança Alimentar, que começa a tomar forma através dos documentos do PFZ, como uma mistura de entidades físicas e arranjos convencionais.

Foi possível, então, ver emergir uma categoria êmica na constituição de políticas públicas que se tornou central no desenvolvimento desta pesquisa enquanto objeto primeiro da análise etnográfica aqui proposta. O ato de “enquadramento” (*framing*), isto é, de produção de um quadro normativo acerca de um problema que merece ganhar destaque enquanto um problema social, ajudou-me a compreender como a fome precisa ser enquadrada a partir da noção de SAN para se tornar assim uma categoria de gestão.

Aqui, no entanto, é imprescindível destacar um aspecto do campo que contribuiu para a visualização e legibilidade dessa transformação da fome. Como irei detalhar melhor no capítulo 3, o documento completo do Programa Fome Zero não está mais disponível em nenhum arquivo oficial e não foi possível rastrear a data de sua remoção nos arquivos do agora extinto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Contudo, é possível encontrar uma versão resumida, denominada “Documento síntese”. Já a versão analisada nesta tese foi disponibilizada por um dos principais intelectuais do programa e se constitui como a terceira versão do documento.

O desaparecimento destes documentos em sua materialidade (tanto em formato virtual como em cópias físicas) se constituiu como pista principal, como um “paradigma indiciário” (Ginzburg, 2006), para a compreensão etnográfica do movimento de “dar forma à fome”, sendo entendido então como diretamente associado às próprias transformações de certas práticas governamentais. Ao passo que o programa foi extinto enquanto *slogan* de um governo, as avaliações, os textos técnicos, os relatos de especialistas e toda uma narrativa internacional sobre o programa passaram a ganhar centralidade como forma de justificar e destacar certos aspectos da política PFZ.

Comparando os textos originais do PFZ com as avaliações feitas após alguns anos de sua instituição, é visível a transformação que a definição de fome sofre e as mudanças em seu enquadramento. A partir desse objeto concreto foi possível produzir uma genealogia de tal transformação que se organiza a partir de um pressuposto cronológico, como uma ideia de tempo que se remete àquela trabalhada por Veena Das (2007), na qual eventos do passado são atualizados, torcidos em experiências no presente, moldando também certas relações no futuro.

É esse processo de “enquadramento” que entendo como parte principal da constituição do que chamo de “Arquivo Fome Zero”, ainda que meus interlocutores de pesquisa e os próprios criadores desse arquivo não o definam enquanto tal. Como Stoler (2002; 2009), tento evidenciar aqui que apesar de ser comum a compreensão dos arquivos como produtos da maquinaria estatal, entendê-los como tecnologias que possibilitaram a produção desses Estados não é tão usual.

Dessa forma, construo como principal ferramenta metodológica e lente analítica desta tese o Arquivo Fome Zero, compreendido como um processo e não como apenas “fonte”. O ato de “dar forma” à fome passa pelo que foi arquivado, por quem e com quais finalidades. É a partir dessa prática que ocorre então um duplo movimento aqui evidenciado: o enquadramento da fome nas políticas públicas através da produção de sua “agenda” e da demarcação do objeto – ou seja, na produção de um problema enquanto problema público – bem como a demarcação de um “lugar” de análise que permite olhar para o “arquivo” enquanto artefato cultural de produção de fatos, de promulgação de taxonomias, e de noções que constituem a autoridade estatal (Riles, 2006). Nesse movimento de constituição de um problema social e sociológico a tarefa é menos a de distinguir ficção da realidade e mais rastrear a produção e consumo desses fatos, isto é, como as práticas do passado são “peneiradas”, filtradas, para usos e projetos futuros.

Se não existe poder político sem o controle do arquivo (Derrida, 2001), é central entender como se deu a consolidação desses diversos discursos, práticas, técnicas, métricas e

referenciais teóricos que se consolidaram ao longo da trajetória do PFZ como o “Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional”, prestando especial atenção às práticas que privilegiaram certas categorias sociais – como a SAN em detrimento da fome – e produziram-nas como “fáceis de pensar” (Stoler, 2002, p. 100, tradução nossa).

Ao buscar ir além de análises das políticas públicas que as compreendem como via de acesso a “um diagnóstico útil para entender como sistemas de governança são criados e como eles constroem seus objetos enquanto objetos de poder” (Shore *et al.*, 2011, p. 22, tradução nossa), consigo, através do arquivo do PFZ, produzir uma perspectiva crítica sobre uma narrativa que, ao ser contada tantas vezes, obliterou os efeitos do próprio enquadramento da fome na categoria de SAN. O Arquivo Fome Zero é lido como um “molde que codifica algo para além dele” (Foucault, 1972, p. 79-134 *apud* Stoler, 2002, p. 97, tradução nossa) e permite visualizar “a quais processos e objetos é conferido estatuto epistemológico e a partir de qual critério social” (Riles, 2006, p. 22, tradução nossa).

Algumas pesquisas sobre a fome no Brasil, especialmente a análise de Nancy Scheper-Hughes (1992) e de Maria do Carmo Freitas (2003), buscam rastrear o caminho das imagens e representações coletivas da fome, questionando, assim, sua prática de arquivamento de dados, os eventos que se tornaram paradigmáticos e as estatísticas que devem ou não ser contabilizadas. Ou seja, esses estudos mostram a história da fome que foi construída como aquela que vale a pena ser contada. Em confluência com estas pesquisas, realizo nesta tese uma etnografia do processo de construção, de definição e, principalmente, de formatação da fome como uma prática de “fazer Estado” (Souza Lima, 2002) e um ato de instituição de realidade.

Estrutura da tese

Quando iniciei a escrita desta tese, chamou-me a atenção o uso reiterado da palavra “processo” na construção de grande parte de minhas orações. Esse enunciado parecia dar conta de algo central na análise etnográfica de uma prática, pois trazia a ideia de movimento, bem como reforçava a compreensão de que tanto a “transformação” quanto a “estabilização” poderiam ser lócus de análise da presente pesquisa.

Após a consolidação dessa investigação, através do ato de colocar palavras no papel, entendi que a insistência no uso dessa palavra deixava à vista o próprio movimento analítico que desenvolvo aqui. A produtividade da não definição *apriorística* da fome (Henare *et al.*, 2007, p. 7, tradução nossa) demandava a construção de um texto que possibilitasse enxergar sua “transformação” através de diferentes temporalidades, mas principalmente a partir de distintas

práticas, dispositivos, instrumentos e narrativas. Cada qual mobilizando um arcabouço teórico-metodológico próprio que emergiu das próprias “coisas encontradas em campo” (Henare *et al.*, 2007). Essa forma de olhar me permitiu entender tanto os processos de “reprodução” (Bourdieu, 2014) de certas categorias como aqueles de “mutação” (Foucault, 1991).

Assim, os capítulos aqui apresentados possuem sua própria linha cronológica, sem ser compreendidos como análises subseqüentes, mas constituídos como partes de um caleidoscópio (Wagner, 2010), como um enquadramento possível, em que o todo é sempre maior que as somas das partes (Strathern, 2014). Em cada um deles, tento, a partir de materiais distintos do Arquivo Fome Zero, mostrar como se dá o processo de estabilização da fome enquanto formação discursiva, entendendo-a como “um complexo de conhecimentos e práticas em torno dos quais certos tipos de problemas e soluções se tornam concebíveis enquanto outros são submersos, pelo menos por algum tempo” (Foucault, 1991, p. 386, tradução nossa).

Tenho como recorte de análise o período entre a concepção da proposta inicial do PFZ, em 1985, com o plano nacional de SA desenvolvido por José Gomes da Silva até a saída do Brasil do Mapa da Fome da FAO/ONU, em 2014 – ainda que “eventos” (Das, 2007) mais atuais possam contribuir para reflexões sobre atos do passado que reatualizam o próprio presente. Assim, todos os capítulos buscam “escavar” as práticas de (con)formação da fome, a partir de distintos dispositivos, os quais produzem, em sua combinação, um “governo da fome” e um “governo pela fome”.

Para tanto, retomo no primeiro capítulo a produção de uma genealogia da fome enquanto problema “moderno”. Esse movimento de recuperação histórica não se constitui, contudo, em uma tentativa de contextualização do objeto, mas de compreensão da produção da fome a partir de técnicas de saber. Apoiada em uma perspectiva foucaultiana, pretendo desvelar o processo de invenção da fome, isto é, o movimento em que conceitos são transformados no ato de sua aplicação em novos contextos (Wagner, 2010), para entender, assim, sua própria definição enquanto um ato que produz Estado e também é produzido por ele. Com esse objetivo, busco trazer para a superfície as maneiras em que a fome, no período entre guerras, e principalmente no pós-guerra, foi sendo conformada como: 1) um problema biológico de origem social, a partir da figura paradigmática de Josué de Castro; e 2) um objeto de análise das ciências sociais, mais especificamente da antropologia social, campo na qual esta tese se insere.

No capítulo dois, a partir da compreensão de que a estabilização de um objeto é em si um processo contínuo, e uma formação discursiva nunca é completa ou terminada (Bowker; Star, 2000), irei contar a história da construção e estabilização da fome como objeto sob a égide

do Fome Zero. A tarefa aqui é a de seguir a produção e “consumo” de certos fatos, ao invés de tentar separar o que é um fato do que seria uma ficção.

Assim como propõem Claudia Fonseca e Lucia Mury Scalco (2015), tenho como premissa deste capítulo a compreensão de que, para se forjar políticas públicas

é necessário saber não só quem são (nomes), mas também como são (idade, sexo, ocupação, nível de educação etc.). Com a ânsia de governar, nasce a compulsão de forjar “indicadores sociais” para alimentar os diagnósticos e planos do futuro. É nesse processo de planificação que se produz a imagem de um governo capaz de “domesticar o aleatório”. (Fonseca; Scalco, 2015, p. 23).

Por ter como lócus de análise um programa que não mais existe, foi necessário seguir as redes de inteligibilidade que produziram certos “diagnósticos” e “indicadores” para um contingente social particular e de uma forma particular. Apenas assim foi possível então entender “como práticas do passado [não tão distante] são formadas para usos e projetos futuros” (Stoler, 2002, p. 91, tradução nossa).

Para compreender como a fome vai sendo conformada enquanto um objeto passível de gestão, dou especial atenção às práticas de contar, cortar, delimitar e definir tal objeto. Ao tomar os indicadores, as métricas e a conceitualização da fome como baseados na “sedimentação indefinida de diversas disciplinas, instrumentos, linguagens e práticas” (Latour, 1999, p. 30, tradução nossa), tento escavar como se produziu uma sedimentação da fome e sua conformação em Insegurança Alimentar e Nutricional, ao longo do tempo, olhando principalmente para seus efeitos na produção de realidade a partir dos usos de documentos “técnicos” sobre o PFZ na própria construção do programa em si.

Não obstante, de maneira concomitante a esse movimento de objetivação (Daston; Galison, 2007) da fome, a partir de processos tecnopolíticos, ocorreu também uma transformação, uma mudança na forma da fome, para que essa se enquadrasse em um paradigma em construção, o Paradigma de SAN. Assim, a partir da noção de *framing*, conceito caro às ciências políticas nas análises de políticas públicas busco, no terceiro capítulo, entender como se consolidou – na criação e implementação do programa Fome Zero – um enquadramento da fome a partir do Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, almejo compreender os efeitos diretos na delimitação do papel do Estado e da sociedade civil em relação, bem como na produção de sujeitos de direitos diretamente associados à promulgação deste conceito de SAN produzido em território brasileiro a partir de referências globais.

É central nesse capítulo o estabelecimento de um diálogo com o campo de análise de políticas públicas nas ciências sociais. Mais do que uma tentativa de abordagem interdisciplinar, compreendo como afirmam Piero Leirner e Ciméa Bevilaqua (2000, p. 15), que

“justamente porque operam a partir de normas universalizantes (ou ainda categorias universalizantes, como a de fome) as instituições estatais acabam constituindo diferenças ou reforçando desigualdades produzidas em outras dimensões da vida social”.

É, segundo as autoras, exatamente neste ponto, que:

a abordagem etnográfica e a inspiração fornecida pela tradição teórica da disciplina permitem ir além, tanto na compreensão das especificidades das relações entre sociedade civil e instituições estatais, quanto indicando caminhos para reflexão sobre outras dimensões do Estado. (Leirner; Bevilaqua, 2000, p. 15).

No terceiro capítulo produzo, então, um questionamento de algumas análises hegemônicas das políticas públicas que dão especial destaque ao que vai ser considerado como “a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses” (Hochman; Arretche; Marques, 2007, p. 168). Isso porque compreendo que as políticas públicas não só repercutem na economia e na sociedade, mas também as produzem enquanto tal através das conformações entre Estado, política, economia e sociedade (Hochman; Arretche; Marques, 2007).

Ao levar a sério a premissa de que as políticas públicas são um “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (Hochman; Arretche; Marques, 2007, p. 29), desenvolvo no último capítulo uma análise dessas intervenções que transformam a própria fome enquanto objeto de produção do social. Este capítulo é entendido como um arremate e uma síntese da análise desenvolvida ao longo de toda a tese. Através de um esforço de sedimentação analítica dos diversos movimentos de “dar forma” à fome e de evidenciação de sua arquitetura, lanço luz às intervenções diretas na conformação da fome enquanto objeto de gestão, dando especial atenção às formas em que esse processo de estabilização consegue produzir um “governo pela fome”.

Alguns movimentos nos ajudam a entender a tentativa de instituição de uma “cidadanização de diferentes sujeitos sociais” (Carrara, 2015, p. 324), não através de sua recepção, mas compreendendo a produção destes discursos enquanto estratégias de intervenção. O primeiro deles diz respeito à definição das políticas em torno de duas categorias centrais: políticas emergenciais e estruturais; o segundo tem a ver com a implementação do cartão alimentação e o fim dessa política emergencial a partir de uma polêmica sobre seu caráter assistencialista. Os dois acontecimentos explicitam disputas em torno das diferentes concepções sobre o papel da sociedade na execução de certas políticas do PFZ e, principalmente, no estabelecimento de sujeitos de direitos que se dá nesse processo.

É através da atenção à própria arquitetura da consolidação de determinadas estratégias de intervenção na fome e sobre a fome que posso concluir que o ato de dar forma à fome através de seu enquadramento na categoria de Insegurança Alimentar e Nutricional, produziu efetivamente o seu fim. Não aquele que diz respeito ao fim dessa mazela que atinge grandes contingentes populacionais no Brasil e no mundo, mas sim o fim de sua compreensão enquanto fenômeno concreto.

Ao analisar, ao longo desta tese, a maneira em que a fome se tornou conhecida, definida e se consolidou como um problema de ordem pública, do Estado, criando sujeitos e população e sendo informada por dispositivos, aparatos e disputas epistemológicas, vai se tornando evidente as maneiras com que a fome foi também sendo alijada das experiências concretas de uma população. Por levar a sério “a maneira escorregadia e ambígua que a fome enquanto categoria toma” (Vernon, 2007, p. 7, tradução nossa) passamos a entender, assim, que na tentativa de produção de um governo da fome na instituição das políticas do Fome Zero, a fome se torna uma metáfora.

Capítulo 1. Conhecer a fome

*Os boys conhece Marx
Nóis conhece a fome*

Emicida

*A comida é um objeto distinto para aqueles que comem
e para aqueles que têm fome.*

Audrey Richards

A fome é um flagelo misterioso, e como tal só é inevitável quando permanece um mistério. Os males provenientes da falta de alimentos continuam sendo um problema, mas não um mistério. Hoje já sabemos em que consistem as necessidades em alimentos. Hoje já sabemos o que é alimentação.

Josué de Castro

Conhecer uma coisa é recolher toda a espessa camada dos signos que puderam ter sido depositadas neles ou sobre eles; é reencontrar também todas as constelações de formas em que eles assumem valor de insígnia.

Michel Foucault

O interesse no estudo da fome enquanto um objeto que produz sujeitos, gestão, políticas e o próprio Estado permeava minhas pesquisas desde o campo realizado no mestrado (Blanco, 2015), em que estudei a definição da categoria de comestibilidade em três espaços específicos da cidade de São Paulo: a favela de Paraisópolis, a favela do Mariana em Sapopemba e o programa Mesa Brasil do Sesc São Paulo. Buscando entender como a comida era definida como tal e quais eram as variáveis que compunham essa classificação me atentei durante os três anos de pesquisa para as práticas de categorização realizadas por pessoas, aquelas que viviam de sobras, nas ruas e nas favelas, e aquelas que definiam o que seria reaproveitado, tanto no Programa Mesa Brasil quanto em outros bancos de alimentos. Ao longo daquele campo, essa dimensão que era quase tomada como privada e relacionada ao consumo de grupos específicos, foi se mostrando cada vez mais intimamente ligada a projetos de governo e de gestão em diversas escalas que tangenciavam discussões acerca da ideia de biopoder (Foucault, [1979] 1999, [1976] 2008a, [1978] 2008b), mas que muitas vezes eram também compreendidas na chave dos direitos no debate sobre cidadania. Os sujeitos que eram vistos como mimese daquilo que consumiam incorporavam não só suas definições localizadas do comestível, mas também uma gama de processos mais amplos de relações de poder.

O frango consumido por Ana, os mamões doados pela rede de supermercados e as laranjas descartadas na rua do Mercado Municipal de São Paulo (Blanco, 2015, 2019)

carregavam em suas materialidades decretos, políticas públicas, direitos sociais e até mesmo certas concepções de um Estado de bem-estar social. Assim como Martina Ahlert (2008) concluiu, na vivência de certas políticas de combate à fome, aquilo que muitas vezes se pretendia como uma efetivação de um direito humano, associado diretamente ao “comer”, ganhava complexidade a partir da relação com o Estado, as pessoas e as definições dos objetos alvos de tais políticas.

Ao dar enfoque à trajetória de processos classificatórios de “coisas” em relação à própria classificação de pessoas em minha pesquisa de mestrado (Blanco, 2015), não me atentei para as dinâmicas que definiam a fome e estavam diretamente associadas à sua forma de gestão: as instituições, os discursos, decisões de poder, técnicas e procedimentos. O que estava por trás desses processos tratava precisamente da materialidade ou da concretude da fome enquanto fenômeno que era produzido a partir de um processo de objetivação e enquadramento da fome, possibilitando assim sua gestão por parte do Estado.

Apesar de pensar a comestibilidade através de variáveis que definiam aquilo que era considerado comida, a fome era o que colocava em pauta certa irrefutabilidade das experiências primárias (Butler, [1993] 2011) – os corpos vivendo, comendo, sentindo dor e morrendo. Era a fome que parecia sempre impor os limites e as possibilidades do que era definido como comida. Como afirmou José Saramago (2000), “para aqueles que estão morrendo de fome, [...] a realidade não é algo fugidio, mas é algo que está ali”.

Para mim, no entanto, a realidade da fome não estava clara, e sua definição parecia extremamente fugidia. Nos três anos de pesquisa de campo do mestrado somados a mais de seis anos de investigação para a conclusão desta tese de doutorado, a dificuldade em afirmar o que era a fome, sem hesitar, sempre foi imensa. Talvez porque a dificuldade de estudar a fome “nas ciências sociais não está na falta de definições para o termo, mas decorre das posições que fazem da tarefa de defini-lo um ato anterior à própria análise das formas em que ele já opera, organizando realidade” (Toniol, 2017, p. 294). Ou ainda porque, assim como afirma Emicida (2013) na epígrafe deste capítulo, existe um grupo de pessoas que efetivamente conheceria a fome e eu seria, talvez, parte do grupo que conhece Marx.

Foi assim que a provocação de Emicida (2013), longe de se tornar um questionamento paralisante acerca do meu “lugar de fala” e da possibilidade de “falar sobre” ou de conhecer a fome, fez-me indagar sobre o sentido de tal afirmação e, principalmente, sobre as formas de conhecer tal moléstia. Estaria ele tentando ativar um imaginário de que um autor ou um filósofo, como é o caso de Karl Marx, seria menos real do que a fome? Que algumas coisas são “mais materiais” que outras? Que aqueles que conhecem Marx não poderiam conhecer a

fome? O que significaria então conhecer a fome? Seria ela um objeto diferente para aqueles que comem e para aqueles que passam fome, como aponta Audrey Richard (1932)? As possibilidades de conhecer a fome estariam diretamente associadas a experienciar esse fenômeno? E essa experiência estaria condicionada à experiência de um corpo, à sua corporeidade (Csordas, 1994; Merleau-Ponty [1945] 1994)? E, por fim, se o movimento de interesse da antropologia em sua fundação e consolidação se deu através do processo de afastamento da materialidade e fisicalidade do mundo em direção aos aspectos psicológicos e sociais da experiência humana (Rivers, 1914), como seria possível conhecer a fome a partir do campo de saber antropológico?

É evidente que esses questionamentos têm orientado as discussões das humanidades e da antropologia há décadas, e não pretendo recuperá-los em sua totalidade. No entanto, exatamente por concordar com Pierre Bourdieu (2014, p. 238) ao afirmar que o próprio “mundo social é um artefato histórico, um produto da história que é esquecido em sua gênese em favor da amnésia da gênese que toca todas as criações sociais”, enfatizo a relevância de compreendermos de que maneira a fome se tornou conhecida e definida, e foi se consolidando como um problema de ordem pública, do Estado, que cria sujeitos e populações, ao passo que também é informada por dispositivos, aparatos estatais e disputas epistemológicas. Assim como James Vernon (2007, p. 7, tradução nossa), acredito que “temos que levar a sério a maneira ‘escorregadia’ e ambígua que a fome enquanto categoria toma, com diferentes termos que definem seus diferentes estados – desde total inanição até má alimentação – isso porque só assim é possível testemunhar as suas transformações”.

Conhecer algo implica, nesse sentido, em descobrir, desvelar, seguir, etnografar a maneira em que é construído e, também, como muda de forma. Conhecer a fome pressupõe, assim, entender quem fala sobre a fome, quem a experiencia, quais discursos são mobilizados em sua criação e, a partir de que maneira, ou de quê conjuntos de signos, essas formas construídas através de depósitos ao longo do tempo (Foucault, 1990) se solidificam, criam sujeitos e transformam a própria realidade. Escavar esse processo de invenção da fome, isto é, o movimento em que conceitos são transformados no ato de sua aplicação em novos contextos (Wagner, 2010), pode nos ajudar a entender a definição de fome enquanto um processo que produz Estado e que também é produzido por ele.

1.1. Depósito de signos: a construção da fome enquanto problema moderno

Em 1946, com a publicação de “Geografia da Fome”, Josué de Castro afirmava que a fome só continuaria sendo um flagelo enquanto permanecesse um mistério, enquanto suas causas não fossem conhecidas, suas consequências compreendidas e sua origem desvelada. Para o geógrafo brasileiro, não havia razão para que essa mazela continuasse a afligir um número cada vez maior de pessoas por todo o mundo pois, naquele momento, em meados do século XX, era seguro afirmar que conhecíamos o que era a fome. Para Castro (1948), já sabíamos em que consistiam as necessidades de alimentos e o que era a alimentação.

Um pouco mais de cinquenta anos após a publicação dessa que foi uma das obras mais importantes para a compreensão da fome no Brasil (e, por que não, no mundo), com o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ), e sua posterior extinção em menos de um ano de existência, tornava-se evidente que a definição de fome não era um consenso e que não era também um objeto conhecido por todos, ou um fenômeno que tinha sua existência estável e sem transformações ao longo do tempo.

Nas principais análises acerca da criação, desenvolvimento e aplicação das políticas do Fome Zero, sua falência enquanto política pública “guarda-chuva” era justificada em relação à ocorrência de uma “divergência entre as percepções do problema da fome e da miséria, das alternativas em tratá-las e das instituições responsáveis por implementar as soluções definidas” (Melo, 2016, p. 16). Apesar de haver um

consenso entre os especialistas brasileiros de que para combater a fome seria necessária oferta suficiente de alimentos, assim como o aumento da capacidade aquisitiva da população, não correspondia, da mesma maneira, às propostas de como enfrentar este problema. A ênfase diferenciada dada a cada uma dessas questões evidenciava a existência de concepções diferentes sobre o fenômeno da fome as quais, desse modo, apontariam também para propostas distintas para a solução do problema. (Aranha, 2010, p. 86).

Para além da constatação unânime por parte dessas autoras (Aranha, 2010; Melo, 2016; Pinheiro, 2009; Takagi, 2006), de que a fome parece levar a uma interpretação menos precisa e universal do que seus diferentes sinônimos (Klein, 2013), cada um desses problemas governamentais mencionados por Aranha (2010), a saber, a oferta de alimentos e a capacidade aquisitiva da população, performam discursos distintos sobre a fome que carregam e produzem uma forma especializada de saber-poder.

Dessa maneira, pretendo mostrar como esses diferentes signos que produzem a categoria de fome vão se sedimentando e se transformando ao longo do tempo. Longe de produzir uma contextualização do que é a fome, e como esse objeto circunscrito foi se

transformando até o momento da criação do Fome Zero, tenho como principal proposição trazer à luz a prática de enquadramento dessa categoria como central em sua instituição enquanto problema social e sociológico.

O objeto dessa pesquisa, a (con)formação da fome a partir da mobilização de sua definição na trajetória do programa Fome Zero, está em íntima ligação com as práticas de “fazer Estado” (Souza Lima, 2012), bem como se articula com o próprio fazer etnográfico. Reconhecer essa conexão e tentar retomá-la, mesmo que de maneira breve, nos ajudaria a compreender que essa “divergência entre as percepções do problema da fome e da miséria” (Melo, 2016) não é uma especificidade da fome como objeto de políticas do Fome Zero, mas sim parte intrínseca da construção dessa categoria como um problema moderno.

Dana Simmons (2008) afirma que no final do século XVIII e início do XIX, a definição do que seriam as necessidades básicas dos seres humanos foi articulada por trabalhadores, cientistas e governantes através do que foi chamado de “políticas da vida”. Partindo da premissa da autora, pretendo traçar paralelos e distinções entre o momento de nascimento dessa forma específica de conhecer a fome, constituída como “um instrumento de medição fisiológica e um cálculo econômico” (Simmons, 2008, p. 175, tradução nossa) e sua conformação enquanto problema público central no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores. Aquilo que fica e o que é esquecido ou apagado nessas transformações parece dar pistas e indícios (Ginzburg, [1976] 2006) para acessarmos o objeto central desta tese, a prática de “dar forma à fome” e seus efeitos de governo.

Busco nesta primeira parte do capítulo questionar o processo de construção de conhecimento sobre um fenômeno que permeia a “história da humanidade” desde sua origem, a fome, através de uma discussão teórica amparada em trabalhos de pesquisadoras (Freitas, 2003; Simmons, 2008; Turner, 1989; Vernon, 2007) que se dedicam há tempos à essa temática. Acredito que entender como a fome, no decorrer de processos e eventos históricos, passou a ser compreendida enquanto uma “questão social” e se transformou de um “desígnio divino” em uma patologia associada à miséria, lança luz às discussões mais amplas sobre a noção de necessidades básicas, vulnerabilidade, criação de sujeito, direitos e as próprias necessidades fundamentais no desenvolvimento de estados de bem-estar social e da noção de cidadania. Além disso, sua conformação enquanto um problema público global mobiliza e ampara ou é amparada por conceitos imprescindíveis na produção da própria noção de modernidade (Tsing, 2005). A definição de fome como algo universal que necessita de parâmetros objetivos para seu combate – parte essencial de uma busca por “desenvolvimento” – emerge precisamente nesse contexto e

a análise desse fenômeno pode nos ajudar a compreendê-lo como um processo, ao mesmo tempo, técnico e político.

Se formos mais a fundo na busca por uma arqueologia da categoria da fome ao escavar as condições que estabelecem diferentes definições desde a sua construção enquanto problema moderno, percebemos que as formas de conhecê-la se transformavam ao longo do tempo. O saber especializado que tratava desse problema, que emergia como uma questão econômica e política compreendida a partir de uma nova chave discursiva, era também produto e produtor de realidades (Meyer; Van de Port, 2018).

Ao prestarmos atenção na trajetória social do Programa Fome Zero, fica evidente que há uma incongruência ou “fricção” (Tsing, 2005) entre as distintas definições de fome promulgadas no conjunto de documentos, práticas, e instrumentos que aqui denomino como “Arquivo Fome Zero”, bem como entre as maneiras de medir esses objetos e os instrumentos necessários e sujeitos performados nesse processo. Como as análises críticas do programa já apontavam, as diferentes ênfases colocadas em cada uma dessas definições, a saber, desnutrição, pobreza, ou insegurança alimentar, produziria maneiras discrepantes de solucionar o problema da fome, porque, como veremos a seguir, esta é um conceito lato que necessita ser preenchido de conteúdo para se tornar um objeto passível de gestão.

Problematizando a afirmação de James Vernon (2007, p. 8, tradução nossa), de que a fome nunca foi simplesmente uma condição baseada na realidade material do corpo humano, mas “tem uma história cultural que desmistifica sua forma material aparentemente consistente”, pretendo ir além da busca pela transformação de significados da fome. Compreendendo a fome enquanto categoria central no âmbito da economia e política que está ligada à questão da população, bem como se relaciona diretamente à produção de riquezas, ao povoamento e à força de uma sociedade (Foucault, 2008a), percebe-se que a definição e estabilização de sua forma material é essencial na consolidação desta como um problema do Estado e se transforma tanto quanto seus sentidos e significados. Principalmente porque a história da fome e da alimentação está diretamente relacionada com a produção das condições materiais de existência de sujeitos e populações, parece-me imprescindível escavar a transformação das formas da fome, em seu sentido mais literal/material, e nem por isso menos simbólico (Bourdieu, 2014), entendendo a consolidação de certos significados como parte dos processos de governamentalidade.

1.1.1. A construção de um problema social

A análise foucaultiana ([1979] 1999, [1976] 2008a, [1978] 2008b) que trata da criação da categoria de população como objeto de governo pode nos apontar certos caminhos para a compreensão das transformações das formas da fome. Tendo como ponto de partida o período em que os economistas reintroduziam a agricultura como elemento fundamental na governamentalidade racional, isto é, numa governamentalidade preocupada como o bem viver ou o melhor viver (Foucault, [1976] 2008a), o filósofo francês aponta como o problema da escassez alimentar foi fundamental para o avanço teórico e para uma mutação na formação e compreensão das categorias de “sujeitos” e “população”.

Se até meados do século XVIII a população era pensada como um bem para o Estado em termos de quantidade e, assim, “seu crescimento ao longo do tempo nunca era considerado suficiente, pois sempre seriam necessários mais braços para trabalhar” (Foucault, [1976] 2008a, p. 463),

com os economistas, vamos ter uma maneira totalmente diferente de conceber a população. A população como objeto de governo não vai ser uma certa quantidade ou o maior número de indivíduos trabalhando [...]. Para os economistas, o número em si não é um valor [...], não há um valor absoluto da população, mas simplesmente um valor relativo. (Foucault, [1976] 2008a, p. 464).

A partir desse momento, a gestão de uma população passa a ser feita partindo da premissa de que o número de habitantes de um Estado específico deve se ajustar por si próprio, “ela vai se ajustar em função precisamente dos recursos que serão postos à sua disposição” (Foucault, [1976] 2008a, p. 464). A alimentação se define então como o principal recurso que garantiria a existência dos indivíduos e sua organização em grupos populacionais, bem como é a partir da gestão desse objeto que o valor da população vai sendo definido. A fome se torna central nessa forma de governo, sendo expressa como uma questão diretamente ligada à falta de comida, principalmente porque a vida vai se definindo, nesse contexto, como “a habilidade de produzir e reproduzir” (Simmons, 2015, p. 7, tradução nossa).

É nesse ambiente que a conhecida e até hoje mobilizada perspectiva de Thomas Malthus ganha destaque com a publicação em 1798 de “Um ensaio sobre o princípio da população”. Em sua obra, Malthus ([1798] 1990) encontra na discussão acerca da escassez alimentar e da fome um locus importantíssimo para compreender como se dá o ajuste “natural” do número de pessoas que habitam uma região. Segundo o economista, a fome era um problema iminente pois a população mundial consistia em um valor que cresce em progressão geométrica enquanto a produção de alimentos aumenta em progressão aritmética.

Pode-se seguramente declarar [...] que a população, quando não controlada, dobra a cada 25 anos, ou aumenta numa razão geométrica. [...] Mas o alimento, para suportar o aumento de um número tão grande, de nenhum modo será obtido com a mesma facilidade. [...] Pode-se com justeza declarar [...] que, considerando-se na média o presente estado da terra, os meios de subsistência, sob as condições mais favoráveis da indústria humana, possivelmente não poderiam crescer mais rapidamente do que numa média aritmética. (Malthus, [1798] 1990, p. 6).

Assim como seu conterrâneo e também economista, Joseph Townsend ([1786] 1971), que alguns anos antes havia publicado um tratado intitulado “Uma dissertação sobre a lei dos pobres”, Malthus ([1798] 1990) compreendia a fome “não como um fracasso do Estado em moralizar o mercado através do paternalismo e da caridade, mas sim um fracasso do caráter moral dos indivíduos que deveriam aprender a disciplina do livre mercado” (Vernon, 2007, p.12, tradução nossa).

Tanto Townsend quanto Malthus eram contra o desenvolvimento do que viria a ser o Estado de bem-estar social e defendiam seu argumento com a justificativa de que a fome era elemento essencial para “domar os pobres e incentivá-los à busca pelo trabalho” (Vernon, 2007, p.13, tradução nossa). De acordo com Townsend ([1786] 1971, p. 23), “é apenas a fome que pode estimular e instigar os pobres para que eles trabalhem. [...] A fome consegue domar os animais mais ferozes. Ela ensina decência e civilidade, obediência e subjugação aos mais brutos e perversos”. A fome não é, então, apenas uma maneira pacífica e silenciosa de pressionar os pobres, mas pode ser definida como o motivo mais natural para fazê-lo, como uma forma de governo.

Percebemos, assim, que nos escritos de ambos os teóricos britânicos a fome é vista como uma importante ferramenta disciplinar e é por meio da motivação para superá-la, a partir do trabalho duro, que os pobres encontrariam sua salvação, e os estados poderiam “caminhar para a modernidade”. No entanto, se ela não fosse motivo suficiente para que a população saísse de seu estado de preguiça e “vagabundagem”, também estaria fazendo seu trabalho de controle populacional.

Nesse processo, torna-se evidente o fato de que a fome, antes considerada um ato de Deus ou da natureza associada a ele quando os famintos eram percebidos como seres quase não-humanos, figuras dignas de piedade e desgosto, passa a ser concebida como um mal necessário (Vernon, 2007, p. 5, tradução nossa): “ela ensinaria aos preguiçosos e indigentes a disciplina moral do trabalho; ela ensinaria como entrar na modernidade enquanto indivíduos capazes de competir em uma economia de mercado e ser assim, provedor de suas famílias”.

A maneira de compreender os problemas que afligem uma população buscando sua origem na própria organização social e econômica esboça o que Foucault ([1979] 1999, [1976] 2008a) chama de uma nova forma de governamentalidade, e a questão dos cereais ou os meios para evitar a escassez alimentar é central para seu desenvolvimento e consolidação. A mudança na forma em que compreendemos a fome tão bem expressa na preocupação de Malthus ([1798] 1990) e Townsend ([1786] 1971) em associar a fome aos problemas populacionais a partir de sua definição enquanto, ao mesmo tempo, um problema e uma solução, torna evidente a transformação ou nascimento da razão governamental (Foucault, [1976] 2008a) e a maneira moderna de se compreender a fome que, em linhas gerais, se constitui como um problema a ser definido no âmbito do que viria a ser chamado de “economia” (Foucault, [1976] 2008a).

A emergência de intelectuais como Malthus ([1798] 1990) e Townsend ([1786] 1971), economistas que tratavam de questões da ordem da população – em direta associação com a vida dos indivíduos enquanto coletivo, além de sua manutenção como parte central no desenvolvimento do mercado e da própria nação – pode ser compreendida em relação com a emergência da fome em seu sentido moderno. Seria precisamente nesse contexto que ocorreria uma “indexação do somático e do biológico ao que viria a ser chamado de econômico e também o aparelhamento do político como tecnologia economicamente racionalizada de poder e de gestão da vida” (Oliveira, 2016, p. 87).

É a fome que, ao conectar as esferas individual e populacional, técnica e política, através de sua inevitável associação com processos de vida e morte, bem como de reprodução social pela força de trabalho, torna-se uma categoria extremamente relevante na transformação dessa racionalidade, bem como na inscrição da vida enquanto objeto da economia política.

O capitalismo que se desenvolve até os finais do século XVIII e início do século XIX socializou, antes de tudo, um primeiro objeto em função da força produtiva, da força de trabalho do corpo. O controle da sociedade sobre os indivíduos não se efetiva somente mediante a consciência ou a ideologia, mas também no corpo e com o corpo. Para a sociedade capitalista o que importava acima de tudo era o biopolítico, o biológico, o somático, o corporal. O corpo é uma realidade biopolítica; a medicina é uma estratégia biopolítica. (Foucault, 1977 p. 210).

Nesse sentido, é através da análise da “Lei dos Pobres” – objeto de rechaça de Malthus ([1798]1990) e Townsend ([1786]1971) – que Foucault (1977, [1976] 2008a) busca compreender como se deu o processo de medicalização das classes baixas e do controle político do proletariado. O problema da fome, assim como o da sexualidade, tema ao qual o filósofo francês dedicou especial atenção, constitui-se, a partir dos finais do século XVIII, em um importante problema econômico e político, principalmente porque “a supremacia da burguesia,

além de depender da exploração econômica, requeria uma dominação física, já que umas das formas primordiais da consciência de classe é a afirmação do corpo” (Foucault, 2008a, p.166).

De acordo com Gabriel Pugliese (2015), a economia política se volta à nutrição desde a segunda metade do século XVIII, a partir de duas principais linhas:

Em primeiro lugar, o problema da fome-carestia incomodava os teóricos, pelo menos desde os fisiocratas, no sentido de, de uma vez por todas, dar fim à fome em massa que diminuía a população e seu efeito produtivo. Por outro lado, destaca-se toda a discussão, decorrente dessa primeira. Ela estava presente em Adam Smith, Ricardo e Malthus, e girava em torno do “salário-natural” ou “salário de subsistência”, como aquilo que torna possível a manutenção da vida e das gerações de trabalhadores em relação aos recursos de primeira necessidade, no qual a alimentação assume uma proeminência. A subsistência do trabalhador deveria ser calculada de acordo com as suas necessidades diárias. (Pugliese, 2015, p. 149).

Seria então nesse contexto que a concepção malthusiana acerca da fome e de suas consequências passa a ser questionada de maneira mais enfática, principalmente através da divulgação e maior exposição deste problema enquanto uma questão pública. Isto é, o problema deveria ser colocado como objeto de debate da sociedade acerca da interferência do Estado na economia e na manutenção da existência daqueles que constituíam o elemento fundamental da reprodução social.

Assim, é possível afirmar que foi através da compreensão da vida do trabalhador enquanto força produtiva – ao final do século XVIII e início do século XIX – que se inicia um processo de tentativa de visibilização da fome, o qual pode ser entendido também como um momento de sua criação enquanto um problema social. Partindo de uma premissa semelhante à difundida por Josué de Castro (1948), de que é necessário conhecer a fome para combatê-la, podemos ver aqui uma transformação na maneira de relatar essa mazela coletiva, o que argumenta ser também uma maneira de enquadrá-la e objetivá-la como um problema da ordem social.

Ao longo do século XIX, inicia-se na Europa e, posteriormente, em suas colônias, a prática de produção de relatos individuais de sujeitos que conviviam com esse mal, com o objetivo de criar uma imagem concreta da população que estava literalmente “morrendo de fome” (Vernon, 2007). Tais trabalhos se tornaram essenciais no processo de transformação paradigmática da fome, chamando a atenção da população e do poder público para a importância de se questionar a perspectiva malthusiana – principal discurso mobilizador sobre essa temática até então – de que os famintos eram preguiçosos e vagabundos, “seres humanos moralmente inadequados que nunca aprenderiam a trabalhar se não fosse através da fome” (Vernon, 2007).

A grande fome na Irlanda (1845-1852)¹⁰ foi, nesse sentido, um caso paradigmático no processo de visibilização da fome, trazendo uma discussão acerca da introdução de uma perspectiva humanitária ao conhecimento deste flagelo (Ó'Grada, 1995; Scheper-Hughes, 2001). Através do “uso de laudos médicos de legistas que detalhavam a história de vida e a cadeia de eventos que levou certos indivíduos a morrer de fome” (Vernon, 2007, p. 19, tradução nossa), buscava-se construir o que Tomas Lacqueur (1992) chama de “narrativas humanitárias”, que deveriam mobilizar a população que não padecia desse mal a compreender a importância de uma atenção especial para as consequências dessa mazela.

Foi assim que, nos finais do século XIX e início do século XX, a fome passou a ser entendida como um problema de população que não deveria estar relacionado a uma perspectiva individual moralizante. Na Inglaterra, a publicação em 1904 do relatório intitulado “A terra da fome” (*Land of Starvation*), pelo periódico *Daily Telegraph* trazia como principal produto um mapa da fome em Londres que tinha como objetivo evidenciar que essa era uma realidade no coração de uma das principais potências globais. Segundo Vernon (2007, p. 22, tradução nossa), “na virada do século, relatórios como esse ajudaram a transformar a descoberta humanitária da fome no reconhecimento desta como um importante problema social”.

Ao associar a fome com a pobreza e os altos índices de desemprego, poderíamos afirmar que é nessa época que se consolida o que Foucault ([1976] 2008a) chamaria de uma nova tecnologia de poder.

Elevados à condição de problemas político-econômicos, os aspectos vitais da população vão ser concebidos à luz de variáveis cujo controle passa a ser mais ou menos assegurado pela observação, pelo registro sistemático dos fenômenos e pelo corpo de saberes que começa a se formar no século XVIII na correlação com as novas esferas biorreguladoras da esfera política, a saber, a estatística, a demografia, o urbanismo e a medicina social. (Oliveira, 2016, p. 83).

É precisamente a partir da construção da biopolítica – enquanto técnica de poder – que a fome se torna conhecida como um problema social importante no manejo e controle da população atravessada pelos mecanismos da vida (Oliveira, 2016, p. 84). Mas é também através da fome, performada no seio dessa nova forma de saber-poder, que as “novas tecnologias” Foucault ([1976] 2008a) passam a ter domínio sobre o corpo e seu governo.

¹⁰ A data do fim da “Grande Fome” é objeto de disputa, o que, de certa forma, sustenta a premissa dessa tese de que as formas de definir e conhecer a fome informam sua própria compreensão como fenômeno. Nas análises das principais pesquisadoras (Ó'Grada, 1995; Scheper-Hughes, 2001) sobre a temática, duas datas principais aparecem como momento de seu término, os anos de 1849 e 1852.

Para Vernon (2007, p. 24, tradução nossa), “não era mais possível pensar os indivíduos famintos como as únicas vítimas da fome. [...] A fome passa a ser, cada vez mais, compreendida como um problema social coletivo que puxa todos para seu vórtex”. O historiador defende que foi nesse processo que a ideia de “que os famintos precisavam de comida e não fibra moral” (Vernon, 2007, p. 83, tradução nossa) passou a ser difundida, e quando se estabeleceu o gérmen do que seria constituído como o “direito à subsistência”, ou pelo menos “a crença de que era moralmente equivocado deixar um ser humano morrer de fome” (Vernon, 2007, p. 83, tradução nossa). Podemos perceber aqui, que a própria ideia de um direito à subsistência nasce atrelada a uma concepção de que o Estado teria que garantir o mínimo de recursos para a sobrevivência de sua população, principalmente porque “um corpo vivo, saudável e produtivo é indispensável à força do Estado” (Pugliese, 2015, p. 93), e o alimento é objeto central nessa questão.

A consolidação da garantia de subsistência enquanto uma obrigação do Estado, isto é, a criação de uma responsabilidade do Estado na manutenção da vida de sua população necessitava, no entanto, de todo um aparato tecnopolítico para se efetivar. Seria crucial, assim, a produção de um conjunto de dados para que certos processos pudessem ser compreendidos como fenômenos da ordem do social. Essa arte biopolítica que se ocupava com as condições e os expedientes técnicos administrativos de abastecimento alimentar, salubridade e higiene pública necessitava do desenvolvimento de saberes específicos em vista da definição de “um valor ótimo para o crescimento da população ou uma média desejável que as intervenções ou os controles biorreguladores pudessem fixar” (Oliveira, 2016, p. 84).

Nesse sentido, a antiga teoria de que faltava comida porque a população crescia a um ritmo demasiadamente acelerado deixava de ser suficiente para explicar ou trazer soluções acerca do problema concreto da morte dos trabalhadores das classes populares por inanição. Atestar que alguém tinha morrido de fome não trazia justificativas para as causas desse mal, principalmente quando a produção de alimentos em si não era mais vista como principal causa da fome.

Categorias como “morto de fome” (*death by starvation*) passam a ser consideradas, então, genéricas demais, e sua representação estatística é compreendida como um dado “demasiadamente localizado e personalizado, o que a tornaria uma categoria ‘política’ e ‘abstrata’” (Vernon, 2007, p. 82, tradução nossa). Como exemplo disso, Vernon (2007) chama a atenção para o fato de que no Reino Unido só foi possível “morrer de fome” nos anos de 1839 e 1871. Essa causa de morte não foi aceita como válida nos *surveys*, censos e relatos governamentais de nenhum outro ano do século XIX e início do XX porque “não era possível

separar as causas da morte de questões sociais mais amplas, criando assim uma categoria sem rigor científico e precisão estatística” (Vernon, 2007, p. 82, tradução nossa).

É no seio do desenvolvimento dos “dispositivos anatômicos e biológicos do poder que atuam respectivamente nos níveis dos indivíduos e das coletividades, que se integram e otimizam a vida em imbricação com as condições econômicas que lhes são coevas” (Oliveira, 2016, p. 80) que essa nova forma de conhecer a fome surge e se consolida.

No final do século XIX e começo do século XX a emergência das ciências sociais e nutricionais permitem dar à fome uma forma nova e técnica. Os nutricionistas desenvolvem uma gama de técnicas que são compreendidas como formas objetivas, padronizadas e universais para medir a fome. (Vernon, 2007, p. 83, tradução nossa).

Com a criação desse campo de estudo, com um objeto definido e especialistas que identificavam causas e consequências desse novo problema sócio biológico, tornava-se possível, através de um conjunto de saberes e técnicas, não apenas distinguir entre aqueles que passavam ou não fome, mas, também, medir as consequências sociais desse problema e, se necessário, prover mecanismos para reduzi-lo (Vernon, 2007).

Foi sendo criado um saber sobre a fome que articulava a “anátomo-política do corpo individual” com a “biopolítica da espécie humana”. As disciplinas que tomavam forma nos laboratórios de química e fisiologia e as pesquisas médicas sobre dietas passaram então a constituir um novo campo denominado “ciências da nutrição”. A metáfora do corpo humano como um motor que requer comida como combustível era essencial na construção desse saber-poder que buscava formular o cálculo exato da quantidade de combustível necessário para que essa máquina funcionasse de maneira eficiente (Freitas, 2003; Turner, 1982, 1989; Vernon, 2007).

As ciências sociais também foram de extrema relevância no desenvolvimento da fome enquanto objeto do dispositivo biopolítico, sendo consideradas como uma ciência derivada que contribuiria para o diagnóstico das formas socioculturais da alimentação. No entanto, esse campo de saber, apesar de essencial para a compreensão do que era entendido como alimento para o corpo-máquina e para a avaliação dos resultados de políticas criadas para garantir a alimentação básica, era frequentemente colocado em questão (Vernon, 2007).

Não obstante, para além das controvérsias inerentes à construção de cada campo de saber (Bourdieu, 2014) e da importância dos *surveys* sobre as práticas alimentares no desenvolvimento da nutrição, as ciências sociais não se consolidaram como disciplina legitimada na construção do campo dos estudos de alimentação. Na maioria das vezes, as análises socioculturais eram compreendidas como pouco objetivas e enviesadas politicamente,

não condizendo com a ideia de ciência que se desenvolvia na época (Freitas, 2003; Vernon, 2007).

Foi precisamente no contexto em que a ciência passou a ser o lugar por excelência de entendimento do mundo – em que os cientistas das áreas exatas e da natureza desvelavam a constituição ontológica do mundo e os cientistas sociais examinavam o suporte epistemológico que permitiria às ciências naturais se desenvolverem como tal – que o laboratório se consolidou como um local de transformação ontológica (Jensen, 2010; Latour; Woolgar, 1997; Law, 1994, 2000). É nesse local que certas entidades sofrem uma mutação em sua natureza, mas é também no laboratório que a maneira em que essas entidades são descritas e analisadas se transforma.

No decorrer do século XIX e XX, o laboratório se conformou como o lócus central de desenvolvimento da ciência na Europa (Law, 1994; Latour; Woolgar, 1997; Simmons, 2008, 2015; Stengers, 2002), e foi ali que a fome sofreu uma grande mudança em sua “natureza”. Era nesse espaço que os cientistas buscavam encontrar um “mínimo vital” através da medição de entrada e saída de unidades químicas universais, derivadas de análises laboratoriais, as quais tinham como pressuposto a definição de um sujeito ideal. O peso, os excrementos, e a respiração serviam como os principais índices para a qualidade da nutrição. Tudo que entrava e saía do corpo era quantificado, buscando a criação de uma medida única universal (Simmons, 2008). No entanto, essa ideia de que para conhecer a fome era preciso chegar a um cálculo do “combustível necessário para o corpo-máquina sobreviver” (Simmons, 2008; 2015) trouxe com ela o questionamento do que seria esse “necessário”, bem como qual seria o padrão de indivíduo a ser analisado para dar base a esse cálculo.

O conceito de “padrão mínimo nutricional” foi assim o principal objeto de disputa no processo de definição de fome na Era Moderna. Além disso, tendo em vista que a compreensão de que era possível encontrar uma variável ideal das necessidades básicas do ser humano foi construída ao longo do processo de desenvolvimento do capitalismo industrial no ocidente, o trabalhador europeu (homem, branco, cis, hétero) se consolidou como o modelo para a produção desta medida (Simmons, 2008; Vernon, 2007).

Segundo Bryan Turner (1982), produziu-se paulatinamente uma afinidade entre a gestão facultativa da dieta e a expansão do capitalismo de tal forma que a nutrição, disciplinando o corpo e buscado uma força de trabalho forte e saudável, configurou-se como uma ciência altamente compatível como o espírito do modo de produção capitalista. Mais do que isso, a nutrição estava inserida nesse momento na instauração dos elementos mais básicos da vida na preocupação político e econômica.

O desenvolvimento teórico da demografia, ciência da dietética, biologia e eugenia ocorreu de maneira concomitante com um conjunto de ansiedades políticas e sociais acerca dos efeitos da classe trabalhadora, não apenas na democracia parlamentar e na ordem social, mas nas próprias bases biológicas das sociedades civilizadas. (Turner, 1982, p. 192, tradução nossa).

Os discursos nutricionais eram, assim, fábricas de moral. Não mais a moral cristã, mas a moral biopolítica, que tinha como principal objetivo instaurar uma normalidade dietética que se tornaria uma normalidade social. “Os criminosos, soldados e o homem trabalhador se tornaram objetos do discurso científico e da prática política” (Turner, 1982, p. 192, tradução nossa).

Foi com a eclosão da primeira guerra mundial, e a criação do “Comitê de Alimentação da Guerra” (*Food War Committee*) que as pesquisas nutricionais passaram a ter maior centralidade no desenvolvimento de políticas públicas universais e se tornaram parte indispensável nos processos de gestão governamental, “elas revelaram a base fisiológica da eficiência nacional, da insegurança política e da seguridade social” (Vernon, 2007, p. 94, tradução nossa). Segundo governantes da época estudados por Vernon (2007, p. 95, tradução nossa), “nunca mais a má alimentação das classes trabalhadores iria representar um obstáculo e perigo para o Estado, principalmente porque agora o conhecimento técnico estava disponível para identificar as necessidades fisiológicas mínimas e maximizar a produção dos trabalhadores”.

Não obstante, de acordo com Turner (1982, p. 190, tradução nossa),

a saúde e as práticas dietéticas da classe trabalhadora só se tornaram importantes para as classes dominantes por causa de algumas causalidades circunstanciais: primeiro, as condições insalubres dos bairros de classe trabalhadora, localizados em áreas urbanas de extrema densidade representavam uma ameaça à saúde das classes médias e altas, principalmente em relação à transmissão de doenças contagiosas; segundo, o alto nível de desemprego associado à falta de comida e ao ciclo vicioso da pobreza e fome, aumentavam a carga fiscal sobre as autoridades locais, que eram consideradas responsáveis pela manutenção das casas de trabalho, dos asilos e dos abrigos sob a Lei dos Pobres; e terceiro, o alistamento nas forças armadas revelava uma grande incapacidade física da população masculina, através de doenças e enfermidades, levantando questões sobre a capacidade da nação de se defender em condições de guerra massiva.

Assim como apontam Simmons (2008, 2015), Turner (1982, 1989) e Vernon (2007), as guerras foram centrais na transformação da fome enquanto objeto, mas sobretudo na transformação epistêmica desse conceito. No período entre as duas guerras mundiais, durante o processo de consolidação do que seria o “homem”, isto é, o sujeito médio – base para construção de políticas públicas de combate à fome – os conceitos apresentados pela ciência da dietética

passaram a receber críticas quanto à sua concretude e objetividade. Essas críticas advinham do próprio campo de saber nutricional em consolidação, mas também dos chamados estudos sociais da nutrição, ou nutrição social, pois para esses especialistas

os nutricionistas, além de apresentarem dados com números contrastantes acerca do valor nutricional de cada alimento, eram inaptos a chegar a uma conclusão sobre as qualidades e funções das comidas, sem nem mesmo mencionar a inabilidade de definição de um mínimo necessário para sobrevivência. (Vernon, 2007, p. 88, tradução nossa).

Apesar dos nutricionistas alegarem que haviam desenvolvido uma ciência que poderia ser reproduzida em qualquer lugar do mundo (Simmons, 2008; Vernon, 2007) – por se basearem em procedimentos que eram amparados por um conjunto de dispositivos, instrumentos e fórmulas que poderiam facilmente ser usados para comparação em diferentes contextos – em sua aplicação prática, os equipamentos e equações desenvolvidos, principalmente na Inglaterra e França, mostraram-se pouco intercambiáveis.

O período entreguerras (1ª e 2ª guerras mundiais) teria sido assim um momento frutífero para o desenvolvimento da nutrição e para sua consolidação enquanto saber-poder responsável por tratar da fome e de suas mazelas, especialmente por causa dos experimentos desenvolvidos nos chamados “laboratórios coloniais” (Simmons, 2008, 2015). A fome tomava formas distintas durante o período da colonização: ela era vista na colônia como causa direta da mortalidade de trabalhadores, prisioneiros e soldados, enquanto na metrópole, por outro lado, os estudos acerca dos efeitos da inanição se preocupavam com a gestão da saúde e da produtividade. Ao passo que a medicina colonial tentava explicar as causas da mortalidade em massa, isso é, a sua origem patológica, as ciências da nutrição na metrópole tinham como objetivo otimizar o corpo e a reprodução do trabalho.

Segundo Simmons (2008), precisamente porque a vida era uma categoria distinta na Europa e em suas colônias, a fome e sua gestão também o eram. Os instrumentos de medição, os pressupostos teóricos e até mesmo o que era definido como necessidade básica sofria uma grande transformação ao atravessar o oceano e se dirigir à África, Ásia, América do Sul e Oceania. A partir da justificativa de que os médicos coloniais não possuíam as condições necessárias para o desenvolvimento de pesquisas laboratoriais eficazes ou para a elaboração de instrumentos para pesquisa comparada (Vernon, 2007, p. 175, tradução nossa), desenvolveu-se nas colônias, entre o final do século XIX e o início da Segunda Guerra Mundial, uma forma específica de abordar a dieta e a nutrição.

Diversos experimentos realizados especialmente na Índia e em países africanos (Vernon, 2007; Simmons, 2008), que tinham como principal objeto compreender as diferenças

raciais e sua influência na saúde e desenvolvimento de uma população, definiram por décadas as bases para a medicina nutricional colonial. Essa forma de conhecer a fome advinda das experiências das colônias tinha como pressuposto a compreensão de que deveria ser adotada uma perspectiva racial para a nutrição e que seu principal objetivo não era aprimorar o corpo ou a produtividade, mas evitar a alta taxa de mortalidade (Vernon, 2007).

Apesar dos objetivos distintos dessa nova ciência que emergia como central no processo de governamentalidade dos Estados modernos, em ambos os contextos (colônia e metrópole), o problema da fome e da nutrição era tratado como parte indissociável da gestão das populações. Não obstante, precisamente por causa de definições distintas acerca da vida dos indivíduos inseridos em cada um desses grupos e da importância destes para os emergentes Estados-nação, eram mobilizados saberes específicos para sua compreensão e produção. Enquanto na metrópole a fome era vista como um problema social, de falta de acesso aos bens básicos para a sobrevivência, que afligia principalmente as classes trabalhadoras, nas colônias a fome era entendida como uma epidemia que extinguiu grandes populações.

O atraso no desenvolvimento das colônias não era concebido, então, em relação à falta de acesso à comida pela população, como compreendiam o problema da fome entre os trabalhadores europeus, mas sim como resultante de uma raça menos desenvolvida e pouco racional em suas escolhas (Simmons, 2008; Vernon, 2007). Essas conclusões eram produto dos distintos saberes mobilizados para abarcar tal problema e acabavam por legitimar certos instrumentos de medição e análise em detrimento de outros, fazendo com que a tensão entre a nutrição como uma ciência biológica ou como uma ciência social continuasse no centro do debate acerca das formas de estudar a fome.

Com o início da Segunda Guerra Mundial, a preocupação com o que viria a ser chamado de Segurança Alimentar (SA) – a capacidade dos países de garantir a sobrevivência da população em um contexto em que o comércio internacional de alimentos estivesse comprometido (Belik, 2012; Almeida Filho, 2007) – aumentou exponencialmente. As ciências dietéticas, tanto aquelas baseadas em procedimentos laboratoriais quanto as que tinham como princípio central o desenvolvimento de *surveys* de hábitos alimentares e escolhas econômicas, desenvolveram-se amplamente e acabaram por consolidar certas mudanças que estavam em marcha desde o período entre guerras, principalmente por causa da possibilidade dos clínicos e cientistas de laboratório estudarem doenças relacionadas às deficiências alimentares sem a necessidade de deslocamento para países tropicais (Vernon, 2007).

O holocausto judeu, durante a Segunda Guerra Mundial, produziu as condições e os objetos de pesquisa ideais para a expansão e consolidação das ciências da nutrição enquanto um problema biomédico (Simmons, 2008).

Os métodos coloniais foram levados ao continente Europeu precisamente quando a fome em massa e a vida nua – o limite entre a vida e a morte – passaram a afligir grandes populações. Nesse processo, a fome se tornou uma doença, e as pesquisas médicas da dietética se consolidaram como parte central das políticas da vida. (Simmons, 2008, p. 173, tradução nossa).

Cria-se, nesse contexto, “uma oportunidade única para estudar os efeitos da nutrição numa população branca” (Simmons, 2008, p. 179, tradução nossa). Assim, “a desnutrição patológica passa a permear a medicina hegemônica, com publicações massivas acerca de deficiências nutricionais e doenças da fome. O mais novo agente patogênico a ser estudado agora na Europa é a fome” (Simmons, 2008, p. 181, tradução nossa).

De acordo com Simmons (2008) e Vernon (2007), os campos de concentração e os guetos judaicos podem ser considerados os casos mais emblemáticos dessa ciência da fome que havia se desenvolvido nas colônias: “a comida aqui carrega com ela tanto o poder de proteger quanto de matar” (Simmons, 2008, p. 183, tradução nossa). Principalmente através de relatos de médicos judeus que analisaram a fome a partir de sua própria experiência, essa “nova” doença passou a ser compreendida como uma patologia única, e não uma gama de doenças distintas que podiam acometer um corpo faminto (Simmons, 2008). Após os horrores do holocausto, passa-se a compreender que

distinta das doenças dietéticas qualitativas, que correspondem a carências vitamínicas, a fome tinha a sua própria etiologia. O que nos interessa aqui são os problemas causados pela fome quantitativa, ou seja, as mudanças causadas pela ausência geral, ou pelo menos falta, de todos os componentes fundamentais da alimentação. (Simmons, 2008, p. 186, tradução nossa).

É precisamente esta maneira de conhecer a fome e compreendê-la em seus aspectos biomédicos que se consolidou como forma padrão a ser entendida e combatida mundialmente. Apesar de anos antes, no período entre guerras, os estudos sociais da nutrição terem mostrado que a alimentação é mais do que apenas nutrientes necessários para manter o corpo vivo, e que essa ideia de necessidade é ponto nodal em disputas político-econômicas mais amplas, foi a “forma desnutrição” que se instaurou como fome institucionalizada. Foi a partir dela que as principais organizações internacionais criaram suas diretrizes para pensar esse problema mundial (Clay, 1998; Shaw, 2007; Sousa Ribeiro Jr, 2016), e foi a partir desse “novo” corpo biomédico, que a gestão de questões como pobreza, direitos e cidadania passou a ser performada (Fassin, 2012).

Contudo, mais do que questionar os efeitos da consolidação dessa “forma desnutrição” na definição da fome enquanto categoria moderna, parece-me interessante nos atentar para o fato de que foi, em grande medida, a partir de sua definição como um problema do âmbito biomédico que as suas transformações passaram a ser mistificadas. Nesse processo de consolidação da fome enquanto doença, a disputa epistêmica, ou talvez ontológica, acerca da definição da fome como um problema social ou doença do corpo se resolveu como um problema técnico, de medida (Vernon, 2007). Essa nova racionalidade que nasce no seio da consolidação dos Estados-nação e da ciência moderna transforma os fatos em feitos (Latour; Woolgar, 1997), e coloca as disputas ontológicas no plano das interpretações.

As contradições inerentes à produção desse novo saber passaram a ser vistas como problemas de método. Ou como afirma Bourdieu (2014), tais atos constitutivos do Estado (dos Estados),

na medida em que contribuem para constituir ao mesmo tempo a verdade objetiva e os sujeitos percebedores [...], contribuem para produzir uma experiência do mundo social como algo evidente, o que chamo de experiência dóxica do mundo social. [...] O mundo social se dá no modo da doxa, essa espécie de crença que nem sequer percebe a si mesmo como crença. (Bourdieu, 2014, p. 238).

A natureza econômica, política e social da fome, e seus aspectos da ordem simbólica, são colocados então em um segundo plano nos processos de compreensão e resolução desse problema que agora se tornava uma preocupação mundial. Conhecer a fome se constitui assim como uma prática conjunta a outras práticas, isto é, a produção de saberes universais, racionais, e objetivos acerca da existência de uma população e a busca pela modernidade.

1.2. Quem inventou a fome são os que comem: a produção da fome enquanto conceito analítico

Retomar aqui a construção da fome enquanto um problema moderno não tem como objetivo principal produzir um “contexto” que orientará a análise da fome como categoria central na trajetória social do Programa Fome Zero, mas sim, busca trazer à luz algo que James Vernon (2007) recupera em sua obra “*Hunger: a modern history*”: a compreensão de que a forma em que a fome se constitui e é gerida como um problema social moderno está diretamente associada à própria “descoberta do social”, ou sua “história” (Arendt, 1961; Foucault, 1966, 1969 *apud* Vernon, 2007).

Para Michel Foucault e Hannah Arendt, citadas por Vernon (2007), entre finais do século XVIII e início do século XIX houve uma transformação profunda na maneira em que compreendemos e vivemos a “realidade” ou experienciamos o mundo. Isso se deu a partir da separação desse novo campo de inferência do governo, a vida (Fassin, 2012), em esferas distintas – a economia, a sociedade e a política – conjuntamente com o processo de produção dessas esferas enquanto unidades ontologicamente separadas.

Como veremos ao longo desta tese, esse processo de produção do social se desenvolveu intrinsecamente relacionado com a “descoberta” de fenômenos como a pobreza, o crime, e as “doenças”, os quais não eram entendidos como problemas propriamente políticos ou econômicos, bem como se deu de maneira indissociável da produção de uma ideia de modernidade. A fome, como mazela associada a esses fenômenos, seria conformada enquanto “questão social” mascarando sua gênese política, econômica e técnica, separada do “ente” mercado. A emergência desse novo “campo”, o domínio do social, irá demandar então uma nova forma de olhar para tais fenômenos, trazendo a necessidade de produção de novos especialistas sobre o tema (Bourdieu, 1992; 1996; 2007; 2014; Foucault, [1976] 2008a; [1978] 2008b; Ianni, 1989). Esse movimento inaugura o que vem a ser chamado de “sociedade”.

É nesse sentido que, sem a pretensão de fazer uma análise profunda do “social” ou da “sociedade” enquanto categorias analíticas, penso ser importante resgatar aqui a premissa de Edmund Leach (1961; 1984 *apud* Strathern [1996] 2014), assim como fez Marilyn Strathern ([1996] 2014) em “O conceito de sociedade está teoricamente obsoleto?”, para questionar, já com a vantagem do olhar distanciado temporalmente, quais foram os efeitos da promulgação da fome enquanto problema social relacionado à própria emergência da sociedade enquanto um *locus* de análise científica.

Se para o antropólogo inglês não haveria “domínio autônomo da existência social a ser confrontado com os fatos materiais de uma propriedade ou localidade, o que ocorre, na verdade, é que tais fatos materiais são representados nas relações sociais e manipulados por elas” (Strathern, [1996] 2014, p. 232), como olhar para a fome enquanto um problema social e sociológico que produz também o que chamamos de sociedade?

Ao retomar as palavras de Leach, a autora afirma que

foi uma oposição abrangente entre economia e sociedade que conferiu as dicotomias um realismo superficial, e isso, por sua vez, consistia na forma específica por meio da qual o conceito de “sociedade” se tornou um objeto abstrato no pensamento; consistia na forma que lhe foi dada. Ele foi tratado como uma coisa. Por isso, era possível ver essa coisa em oposição a ou em relação com outras “coisas” – como a economia, nesse caso. Mas a sociedade,

declara Leach, não é uma coisa: é uma maneira de organizar a experiência (1961: 304-05). (Leach, 1961 *apud* Strathern [1996] 2014, p. 232)

Essa compreensão da sociedade, e da economia, enquanto esferas opostas implica no “entendimento das relações como extrínsecas a essas unidades, isto é, como formas secundárias de conectar as coisas” (Strathern [1996] 2014, p. 232). Ou seja, a própria separação da sociedade como um objeto em si demandou a produção de uma forma de conhecê-la que passa a conformá-la enquanto um domínio autônomo e que não dá devida atenção às práticas de formatação dessas esferas.

Nesse sentido, me parece relevante destacar e analisar esse movimento de reificação da sociedade, concebendo-a enquanto “uma coisa individual”, como uma entidade que é conformada e estabilizada de “forma antitética em relação a entidades de ordem conceitual semelhante: a sociedade contra a economia, o mundo material e até mesmo a biologia ou a natureza” (Strathern, [1996] 2014, p. 233), para assim compreender a produção de “problemas sociais” que nascem de maneira intrínseca a esse campo e em direta relação com o mundo “natural”, como é o caso da fome.

Ao tentarmos questionar a maneira em que conceitos são produzidos e se constituem enquanto “ficções persuasivas” (Strathern, 2014), é importante adentrar os meandros das explicações de que as ciências sociais nascem como resultado de uma tentativa de compreensão dessas “situações radicalmente novas” (Ianni, 1989), brevemente descritas acima, que seriam produzidas, sobretudo, pelos processos de industrialização, urbanização e colonização. Mais do que compreender que as ciências sociais seriam então “constitutivas da modernidade, na medida em que o mundo moderno como conhecemos é o que está nos conceitos sociológicos” (Ianni, 1989, p. 16), parece-me importante desvelar as maneiras em que essa forma de saber se constitui como coprodutora da realidade. E, mais especificamente, como conhecer a fome é também produzir, enquadrar, dar forma a esse fenômeno. Seria esse um dos aspectos analisados por Bourdieu (2014), que constitui também meu foco de interesse nesta tese, ao discutir o potencial das categorias oficiais em alterar as suas próprias experiências materiais, a partir da relação entre *doxa* e *habitus*.

Nesse sentido, pretendo neste tópico trazer para a superfície, através de dois principais movimentos, as maneiras em que a fome, no período entreguerras, e principalmente no pós-guerra, foi sendo conformada como: 1) um problema biológico de origem social, a partir da figura paradigmática de Josué de Castro; e 2) um objeto de análise das ciências sociais, mais especificamente da antropologia social, campo na qual esta tese se insere.

1.2.1. Josué de Castro e a fome como categoria biossociológica

*A fome e a guerra não obedecem a qualquer lei natural
– são criações humanas.*

Josué de Castro

É com essa frase que Luiz Inácio Lula da Silva encerra o discurso de lançamento do Programa Fome Zero, explicando que essa afirmação foi feita por um “conterrâneo nosso, pernambucano, médico e geógrafo, que foi fundador e primeiro presidente da Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), teve duas indicações ao Nobel, e morreu de saudades do Brasil, exilado na França, durante o regime autoritário” (Brasil, 2003b). O presidente anuncia que esse intelectual tão importante para o país se chama Josué de Castro e é autor do clássico “Geografia da Fome” (1948), que “há mais de cinquenta anos interpelou a consciência da humanidade com a exposição dessa tragédia” (Brasil, 2003b).

A publicação de “Geografia da Fome” (Castro, 1948) foi, com certeza, um marco na produção intelectual sobre alimentação no Brasil, bem como foi a partir dela que Josué de Castro se consolidou como um pesquisador paradigmático nos estudos sobre essa temática no mundo todo. Segundo Rosana Magalhães (1997), o lançamento desta obra foi central para o posicionamento do autor em um debate mundial acerca da fome que buscava localizá-la como um problema político advindo de escolhas econômicas, as quais poderiam ser transformadas caso houvesse uma colaboração entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

No entanto, a temática da alimentação foi sendo instituída como cerne dos interesses de pesquisa de Josué de Castro mesmo antes da publicação de seu livro mais conhecido. De acordo com o próprio autor (Castro, 1967), foi na sua infância que teve o primeiro contato com a realidade da desigualdade social, da pobreza e da fome, e foram precisamente esses fenômenos – encontrados não apenas na região de sua origem, mas também espalhados pelo país e pelo mundo – que influenciaram sua formação intelectual. Em “Homens e Caranguejos”, de 1967, único romance publicado por Josué, o autor partilha com as leitoras seu encontro com a fome:

O tema deste livro é a história da descoberta da fome nos meus anos de infância, nos alagados da cidade do Recife, onde convivi com os afogados deste mar de miséria. Procuo mostrar neste livro de ficção que não foi na Sorbonne, nem em qualquer outra universidade sábia, que travei conhecimento com o fenômeno da fome. O fenômeno se revelou espontaneamente aos meus olhos nos mangues do Capibaribe, nos bairros miseráveis da cidade do Recife: Afogados, Pina, Santo Amaro, Ilha do Leite. [...] Foi com essas sombrias imagens do mangue e da lama que comecei a criar o mundo de minha infância. Nada eu via que não me provocasse a sensação de uma verdadeira descoberta. Foi assim que eu vi e senti formigar dentro de mim a terrível descoberta da fome. (Castro, [1966] 2001, p. 23).

Essa descoberta feita pelo jovem Josué de Castro, e recontada por ele em momentos distintos de sua vida, é central para a construção teórica da fome – categoria de atenção pública – como uma mazela que nada tem de “natural” e foi por séculos obliterada em virtude de interesses específicos. De acordo com a historiadora Adriana Salay Leme (2021, p. 1126),

o que aparecia menos nas representações de fome desse momento e que vai se tornar mais frequente a partir de então [pós-guerra] é que esse pobre, mesmo em situação cotidiana, na ausência de uma crise instaurada, também passava fome. Essa nova abordagem do Brasil pela chave da pobreza e o olhar para questões sociais que era gestado pela literatura podia ser vista também em outra base epistemológica da qual Castro fazia parte: a fisiologia e o surgimento da nutrição.

Como veremos no capítulo 3, Josué de Castro é recuperado no Arquivo Fome Zero a partir de suas análises sobre fome e subdesenvolvimento, isto é, a partir de sua concepção de que a “a fome é a mais grave manifestação do pauperismo mundial, gerado pelo progresso econômico defeituoso e agravado pelo círculo vicioso que a miséria impõe” (Castro, 2003, p. 119), e complementa: “é o círculo da baixa produtividade por falta de energia criadora e do consumo ínfimo por falta de produtividade que venha criar uma razoável capacidade aquisitiva” (Castro, 2003, p. 119). No entanto, aqui é importante olhar para a maneira em que a fome se constitui na elaboração do Programa Fome Zero como um problema biológico de origem social precisamente a partir da incorporação das análises de Josué de Castro sobre o tema. Nesse contexto, a fome é promulgada enquanto conceito científico passível de ser medido, mas atrelado a processos econômicos e políticos mais amplos que produzem a pobreza, a miséria e a desigualdade e é, ao mesmo tempo, produzido por elas.

Como busquei tornar evidente no decorrer deste capítulo, a fome deixar de ser considerada a partir do final do século XIX como “apenas” uma doença, um desastre natural ou desígnio de Deus, e aqui ela também não é somente uma metáfora dos caranguejos que vivem da lama passível de ser descoberta por um observador mais atento. No entanto, são suas distintas definições que vão, ao longo do tempo, construindo-a enquanto categoria e transformando sua materialidade através da produção de consensos, de fricções e de novos paradigmas. Assim, a fome vai se constituindo nesse processo como um depósito de signos que a cada nova camada esconde alguns resquícios da camada anterior, oblitera os processos de sua construção e as contradições inerentes a ele, purificando-a (Latour, 2005). É somente através de uma escavação nesses sedimentos de transformações simbólicas, as quais produzem efeitos de realidade, que poderemos compreender de que maneira a fome se institucionaliza enquanto objeto que produz sujeitos, governos e o próprio Estado.

A premissa de que “a obra de Josué de Castro sistematiza um discurso sobre a fome a partir dos anos 30 e nas três décadas seguintes no Brasil” (Magalhães, 1997, p. 10) informa, então, o interesse em destacar alguns movimentos e transformações no pensamento deste intelectual, atentando-nos, neste primeiro momento, à maneira em que a fome se constitui enquanto um problema público social e sociológico no território brasileiro. Ao não ter como objetivo desta investigação o estudo da nutrição e da dietética brasileira ou, ainda, uma análise biográfica de Castro, parece-me central partir do pressuposto de que “um discurso não remete somente a um autor enquanto dono absoluto de seu sentido, ele representa um diálogo com outros conceitos, temas, autores e encontra-se, assim, inscrito em um horizonte social” (Magalhães, 1997, p.7).

Dessa forma, tento retomar brevemente aqui como a categoria de fome mobilizada ao longo do programa Fome Zero é tornada conhecida a partir do discurso de Josué de Castro em relação com sua exterioridade – a construção e consolidação das políticas públicas de alimentação no Brasil, as quais se conformaram a partir do desenvolvimento da nutrição enquanto ciência legitimada e de uma nova técnica de governo, denominada “Nova Dietética”. O objetivo aqui não é compreender seus sentidos enquanto polissêmicos e conflituosos, mas, precisamente, buscar “a sedimentação histórica dos sentidos, sua legitimação em termos institucionais, seu uso regulado” (Orlandi, 1988, p.85).

A escolha de Josué de Castro como figura central para a compreensão dos usos regulados do discurso sobre a fome não é obra do acaso. E não está simplesmente associada à importância do médico e geógrafo na descoberta desta mazela, bem como não advém apenas da sua sucessiva menção nos mais diversos textos do Programa Fome Zero, sendo homenageado com o título de patrono do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Sua figura e os usos de seus discursos são essenciais para a compreensão da transformação da fome precisamente, pois as definições desta categoria estão em íntima relação com a construção de uma nova racionalidade no país, associada principalmente com a articulação entre ciência, governo e economia.

Assim, vale ressaltar que Josué de Castro a partir de sua produção científica e acadêmica desenvolveu também o papel de um intelectual engajado, de político e gestor público, defendendo junto a seus pares a ideia de que a problemática da alimentação e nutrição era uma questão de Estado, o que conferia uma dimensão política e econômica aos estudos científicos sobre o tema (Lima, 2000). Essa constatação se torna evidente ao nos atentarmos para a sua trajetória, principalmente em relação à implantação das primeiras políticas públicas

de alimentação do país, “de modo que a história das políticas públicas nessa área se confunde com a sua história de vida” (Melo, 2016, p. 141).

Foi por causa de seu trabalho pioneiro no desenvolvimento de pesquisas sobre as condições de vida da população brasileira – muito semelhante aos *surveys* desenvolvidos por nutricionistas britânicos e estadunidenses acerca da alimentação dos trabalhadores (Vernon, 2007) – que Josué de Castro é considerado como essencial na construção de uma sociologia aplicada no país. Tal campo de estudo contribuiu para a introdução do salário-mínimo em 1936 e a implementação do Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS) em 1942.

Segundo Pugliese (2015, p. 202), “Josué de Castro representa o mais atual passado nos estudos de nutrição e nutrologia, [...] porque está na base da história de suas técnicas no Brasil”. Para o autor, que desenvolve uma genealogia da dietética no Brasil, o geógrafo brasileiro está na base intelectual e política dessa nova tecnologia de governo. A construção de uma figura paradigmática nos estudos da alimentação no Brasil advém também do fato de que Josué de Castro foi o idealizador da maior parte dos órgãos e políticas estatais relacionados a este problema: além de ter sido responsável pela implementação do salário mínimo e do SAPS, como já mencionado, foi presidente da Sociedade Brasileira de Alimentação (1942-1944), membro do Comitê Consultivo Permanente de Nutrição da Organização das Nações Unidas (ONU) (1948) e duas vezes eleito presidente do Conselho da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) das Nações Unidas (1952 e 1956).

Nesse sentido, “o pensamento [de Josué de Castro] ganha espaço nacional e internacional e representa não só uma visão da fome, mas também uma visão da saúde e da sociedade de uma determinada época” (Magalhães, 1997, p.10). Como veremos no capítulo 3, Josué de Castro é recuperado no Arquivo Fome Zero devido ao seu papel na construção de um novo paradigma da fome, que se relaciona diretamente com uma transformação do próprio Estado brasileiro e suas práticas de governamentalidade, e foi feita a partir de um questionamento da própria definição vigente de fome, entendida pelo autor como eminentemente política.

É através dessa premissa que o discurso de Castro sobre a fome, e a sua conceitualização a partir de duas categorias principais, a saber, a fome quantitativa e qualitativa, tornou-se central na produção do que é chamado de “Nova Dietética Brasileira” (Freitas, 2003; Pugliese, 2015), que “tinha como objetivo se transformar em mais uma razão de Estado, enquanto consórcio entre a política e a ciência” (Pugliese, 2016, p. 210). Tal enquadramento da fome é o principal ponto que vai ser retomado nas práticas discursivas do Fome Zero como uma forma de garantir um “verdadeiro desenvolvimento nacional”, tendo como premissa central a

ideia de que a descoberta científica da fome “deveria ajudar a garantir as liberdades e os direitos políticos que estavam em vias de consolidação no Brasil” (Pugliese, 2015, p. 210).

Ainda que, como afirma Adriana Salay Leme (2021, p. 1121), “a retirada da culpa individual da fome e um endereçamento coletivo não podem ser creditados aos estudos de Castro e sim a uma mudança epistêmica maior que já estava posta nesse momento”, após a ampla divulgação dos trabalhos de Castro e a construção de sua centralidade nos estudos sobre a temática, a fome passa a ser tratada “como uma questão de base socialmente constituída. [...] O Estado era acionado como aquele que poderia solucionar o problema” (Leme, 2021, p. 1122).

É nesse movimento que Josué de Castro produz uma definição de fome que vai conformar tal fenômeno enquanto uma categoria biossociológica:

O que eu chamo a fome, no sentido sociológico do termo, é o estado de grupos humanos que não têm a possibilidade de se alimentar de um modo adequado. Há diferentes formas de fome. Há a fome aguda, isto é: a fome calamitosa e as fomes crônicas. Entre estas, há as fomes específicas — a falta de certos alimentos essenciais ao equilíbrio nutritivo; proteínas, ácidos aminados, vitaminas, sais minerais, cálcio, ferro etc. Nas regiões subdesenvolvidas, encontram-se em geral formas compostas dessas diferentes fomes: fome de proteínas e de ferro, que causa a anemia tropical; fome de cálcio e de sódio, que se traduz por outra síndrome etc. Há formas discretas que não engendram nenhuma doença da desnutrição caracterizada, mas somente um desequilíbrio, fisiológico e na maior vulnerabilidade as outras doenças. A fome é a expressão biológica do fenômeno econômico e social do subdesenvolvimento. (Castro, 1960).

Além disso, é em conjunção a esse enquadramento analítico da fome que outros problemas públicos da época passam também a ser compreendidos a partir de um olhar “racionalizado” e universal, almejando assim a produção de técnicas de governo e saberes que devem levar em consideração os processos históricos imbricados na construção de tais mazelas, como é o caso da colonização.

De acordo com Leme (2021, p. 1132),

Castro fazia parte do grupo científico que estava articulando a racionalização da alimentação. Sua contribuição, nesse sentido, foi olhar para essa nova forma de medir a eficácia da ingestão de alimentos e associá-la de forma mais contundente às crises alimentares. As denominações atribuídas aos problemas alimentares da população eram má nutrição, subnutrição e insuficiência calórica, nutricional ou proteica. Ele vai dizer que a carência alimentar estrutural da sociedade também é fome – fome endêmica. Essa proposta de Castro foi um elemento importante para que *Geografia da fome* e ele ganhassem tamanha notoriedade. Quando a fome vai se impondo como problema político, portanto coletivo, ela está intimamente associada a episódios críticos. Castro empresta à fome uma condição estruturante de forma mais evidente do que estava posto na época. O sucesso da proposta foi imediato e estrondoso porque o tema já estava colocado em outros termos. A obra o colocou no debate internacional, mostrando a pertinência do debate proposto para o período.

Essa mudança ou transformação de nomenclatura – e que, como veremos mais à frente, não é apenas uma mudança de nome – produzida por Josué de Castro também se constituiu como um novo paradigma mundial orientando o trabalho de pesquisadores contemporâneos como Amartya Sen, teórico central para a consolidação do Fome Zero. Ainda seguindo com o argumento de Leme (2021), que conclui que tal mudança traz como principal contribuição a noção de que

a fome não era meramente uma questão técnica de abastecimento ou advinda somente de problemas naturais. Ela passa a ser entendida também como uma questão de propriedade dos alimentos, um problema socialmente constituído que está relacionado ao lugar social ao qual pertence determinado grupo. [...] a fome passa a ser encarada por quem assim a interpreta como um produto do conjunto de relações sociais e econômicas, portanto também históricas, daquele grupo. (Leme, 2021, p. 1132).

No entanto, a dimensão técnica questionada por Josué de Castro e, principalmente, mobilizada na construção do paradigma de SAN no FZ, não diz respeito a produção da fome enquanto um problema público, mas trata da maneira em que a fome é “descoberta”, dela enquanto fenômeno biossociológico e das possíveis soluções para erradicá-la. Em “O livro negro da fome”, Castro (1960, p. 38) afirma que, “o problema da fome não é apenas um problema de produção insuficiente de alimentos. É preciso também que a massa desta população disponha de poder de compra para adquirir esses alimentos. É preciso, pois, que as suas necessidades biológicas venham a ser todas atendidas”.

Para o autor,

a fome pode e deve ser encarada substancialmente nestas duas formas: a fome de calorias e a fome de proteínas. As dificuldades a vencer, ao contrário do que afirma a tese malthusiana, não são de ordem da técnica, são dificuldades de “**natureza política**”, de uma complexidade bem maior. (Castro, 1960, p. 41, grifos meus).

A solução apontada por Castro (2003, p. 44) é então a de criar uma “segunda natureza”, uma saída que viesse das mãos dos homens a partir da racionalização da produção agrícola e da cooperação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, partindo da premissa apresentada pelo Papa Pio XII, em 1952, de que “a grande miséria da ordem social é que ela não é nem profundamente cristã, nem realmente humana, mas unicamente técnica e econômica” (Castro, 1960, p. 53).

Assim, a partir da compreensão de que na construção da definição de fome performada por Josué de Castro e instituída através das políticas públicas de alimentação desenvolvidas por ele, era central a inter-relação entre domínios que foram se desenvolvendo ao longo da história como esferas distintas – ciência, política, direito, economia. Diante dessa

constatação, parece-me relevante entender como se constroem as fronteiras entre certos elementos heterogêneos (Latour, 2005) que atuam na produção da fome, mas principalmente é importante também evidenciar as conexões que se produzem entre eles (Morawska; Ribeiro, 2018).

Ao demarcar a fome como objeto de análise, o escritor confronta-se com uma das questões centrais da produção científica no campo: a articulação entre o biológico e o social. E transcendendo a dimensão individual e alcançando o movimento mais amplo da sociedade que Josué de Castro constrói, nos seus textos, o significado do conceito de fome. Estabelece-se, assim, na obra, uma íntima relação entre a fome, enquanto fenômeno biossocial, e o debate econômico, ideológico e político travado em um determinado contexto social. (Magalhães, 1997, p. 11).

Considerando que, ao longo deste capítulo, busco mostrar como a fome enquanto problema moderno foi sendo construída em relação direta com a definição de população, sujeito, estado de bem estar social, direitos, subsistência, necessidade e desejo, e que assim, sua análise heurística não pode desassociar o estado físico dos corpos de seus aspectos socioculturais (Geertz, 1980; Marx [1932] 2007), penso ser importante trazer essa breve retomada da forma em que a fome é instituída na obra de Josué de Castro, principalmente a partir de sua recuperação atual e sua manipulação no que denomino de “Arquivo Fome Zero”.

Esse olhar busca evidenciar os efeitos da produção da fome a partir de uma matriz fisiológica com causas sociais mas, mais ainda, busca trazer à luz como esses efeitos estão relacionados com o desenvolvimento de certas políticas públicas específicas, principalmente por concordar com Simmons (2015), quando esta afirma que as ideias de necessidade, fome e pobreza são dilemas centrais no desenvolvimento do ideário dos “Estados de bem-estar social”, que, muitas vezes, determinam os limites entre o mercado e o Estado; os sujeitos e os cidadãos; e o individual e o coletivo.

Ainda que, ou precisamente porque, Josué de Castro tenha tentado construir sua trajetória intelectual se distanciando de nomes importantes, sobretudo internacionalmente, da perspectiva fisiológica da alimentação (Leme, 2021), movimento que é chamado por alguns teóricos (Amorim, 2016) de sua “primeira fase”, anterior à sua fase “social”, acredito que na recuperação de sua obra no Arquivo Fome Zero, o percurso de produção da fome enquanto categoria central no pensamento de Castro se dá através da relação entre esses dois “momentos”.

Por meio da recuperação feita pelos intelectuais do Programa Fome Zero, Josué de Castro passa a ser “construído” enquanto um pensador que produz uma conexão entre o biológico e o social a partir de seu caráter político. Indo em contraposição a certas correntes da biomedicina que se expandiram após a Segunda Guerra Mundial, como tentei mostrar acima,

Castro seria aquele que consegue promulgar a fome enquanto um fenômeno regionalizado, histórico e estrutural. Essas concepções carregam consigo ideários acerca da modernidade e do desenvolvimento que estavam sendo mobilizados durante o período de sua vida profissional, desde os anos 1930 até o final dos anos 1960.

Mesmo não tendo como objetivo aqui uma análise do discurso sobre fome nas obras do geógrafo pernambucano, ao lermos seus textos e os excertos que são recuperados nos documentos do Fome Zero encontramos alguns “rastros” que podem dar peso para a hipótese aqui elaborada, isto é, de que existe a produção nos Arquivos do FZ de uma continuidade entre as duas fases do pensador, ou ainda que é essa a pretensão almejada por ele na produção de sua própria *doxa*. Reforço essa ideia porque através dela podemos compreender melhor a maneira em que Castro buscou produzir uma transformação ontológica da fome em território nacional, com repercussões globais, que vai ser recuperada com veemência na trajetória do PFZ.

Assim como mencionado por James Vernon (2007) e Dana Simmons (2008; 2015), o laboratório foi se consolidando como o lugar próprio das grandes transformações paradigmáticas do século XIX e XX, e é também a partir dele que Josué de Castro narra seu primeiro contato com as discussões sobre a alimentação, ao comprar de Ulhôa Cintra (1907-1998),¹¹ médico endocrinologista, um aparelho de análise fisiológica de ingestão de nutrientes. No entanto, Castro destaca em sua história da descoberta da fome o desenvolvimento de suas pesquisas para a produção de um relatório intitulado “As condições de vida das classes operárias no Recife (estudo econômico de sua alimentação)”, publicado em 1935 no Rio de Janeiro, pelo Departamento de Estatística e Publicidade do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

É a partir desse olhar para a alimentação embasado em premissas modernas, relacionadas à racionalização, mas também a perspectivas de universalidade, ciência e, principalmente, de desenvolvimento, que o pensamento de Josué de Castro se torna “paradigmático”. O autor constrói a fome enquanto algo que precisa ser nomeado, estudado e compreendido, isto é, “gestado” para então ser “gerido”. Para Castro, essa gestão passava principalmente por uma racionalização da produção de conhecimento sobre a fome, e esse é o ponto que busco realçar aqui.

De acordo com o autor,

a noção que se tem, corretamente, do que seja fome, é uma noção bem incompleta. E este desconhecimento, da realidade social da fome no mundo e dos perigos que este fenômeno representa para sua realidade social constitui uma grave lacuna tanto para a análise dos acontecimentos da atualidade, como

¹¹ Antônio Barros de Ulhôa Cintra foi um médico endocrinologista considerado o pioneiro na defesa de uma prática que deveria ser amparada pela junção entre clínica e laboratório (Medeiros-Neto, 1999, p. 147).

no que se refere à atitude que os países da abundância deveriam ter face aos países subdesenvolvidos. (Castro, 2003, p. 15).

Assim, ainda que, como aponta Adriana Salay Leme (2021, p. 1132), Castro “não apresentou uma grande novidade metodológica para a época e, sim, se inscreveu na mudança epistemológica”, é precisamente o enquadramento dado a essa mudança na recuperação dos discursos de Josué de Castro nos Arquivos do Fome Zero que nos interessa presentemente.

A fome é um produto antes de tudo de uma má distribuição da riqueza e de uma má planificação da economia mundial onde não se procura dar atendimento às necessidades biológicas reais de cada povo, mas apenas às suas necessidades solváveis, ou seja, aquilo que ele é capaz de pagar. É por isso que quando se observa o mapa da fome no mundo, verifica-se que suas grandes manchas negras se localizam nas áreas subdesenvolvidas que vivem ou viveram até bem pouco tempo em um regime de exploração do tipo colonial. (Castro, 1960, p. 29).

Essa afirmação de Josué de Castro traz consigo uma forma de conhecer a fome que a compreende como um produto de certas relações sociais, que demandam assim uma análise não somente fisiológica, mas também social do fenômeno. Tal movimento analítico considera, no entanto, que “a escolha e a aplicação [de certas] medidas [para essa mazela] pode variar consideravelmente, segundo as interpretações dos fenômenos em face dos quais elas se impõem” (Castro, 2003, p. 71).

Em “Sete Palmos de Terra e um caixão” (1964), a última obra completa publicada por Castro, o autor afirma que tal análise se pretende como um estudo de sociologia participante ou comprometida, ou ainda como uma “sociologia científica”, compreendendo, assim, que todas as verdades seriam relativas. Para o médico, geógrafo e sociólogo,

o que chamamos de realidades científicas, não só no mundo da sociologia, mas mesmo no terreno mais sólido da natureza física, são sempre produtos da interação entre os próprios fatos e o ato de observador do pesquisador; na verdade, não existem realidades fora do campo de nossa observação. (Castro, 1964, p. 16).

Trago essa citação, de uma obra mais tardia de Josué de Castro, e sem um maior rigor nas análises dos diversos movimentos de sua trajetória, para elucidar como, de acordo com o próprio autor, a produção de um fenômeno está diretamente associada com a forma de olhar para ele. Isso parece significar, então, que a colaboração de Castro na consolidação da fome enquanto um problema público não se limita a uma mudança epistemológica em seus significados, mas passa a conformar tal fenômeno a partir de novas formas de análise, produzindo assim uma outra “natureza” da própria fome, para usar as palavras do próprio autor.

1.2.2. As práticas de conhecimento antropológico e a produção da fome

Marilyn Strathern ([1996] 2014), em seu artigo mencionado anteriormente, afirma, a partir de algumas questões discutidas por Tim Ingold (1986), que

a ideia de sociedade como sendo de alguma forma oposta à biologia afastou a antropologia de outras áreas das ciências humanas, enquanto isso, a abordagem exagerada da sociedade como um fenômeno autônomo nos levou a descartar áreas inteiras da competência humana como formas desinteressantes de “cultura material”. (Strathern, [1996] 2014, p. 234).

Para a antropóloga britânica, tal movimento alinhado a uma concepção de sociedade que a entende enquanto entidade única, um “todo”, composta por “membros” que seriam os indivíduos, “gerou a estranha ideia de que em toda parte as pessoas representam a sociedade para si mesmas como um objeto externo, consagrado na coesão ritual ou nos ordenamentos jurídicos” (Strathern, [1996] 2014, p. 234). Esse processo transformaria, assim, a própria forma de olhar e compreender esse “ente” – a sociedade –, a partir das disciplinas instituídas como lócus de saber sobre o social.

A própria antropologia se insere nesse âmbito, como nos mostra Strathern ([1996] 2014, p. 234): “aquilo que o antropólogo, ao ordenar o seu material, transformou em um objeto abstrato do pensamento teve de ser feito visível como objeto de representações de outras pessoas”. Assim, ao buscarmos olhar para a tentativa de um enquadramento da fome e da alimentação nas análises antropológicas, desde o início do século XX, podemos perceber que a consolidação da “sociedade” como um objeto de atenção científica estava imbricada na separação, debatida por Tim Ingold (1996), bem como por Annemarie Mol (2002), entre as esferas sociais e biológicas.

Para Mol (2002), ao passo que a sociedade, e o social, foram se tornando o lócus por excelência de análises das ciências sociais, a antropologia e sociologia se consolidaram como produtoras de conhecimento específico sobre os humanos e suas sociedades a partir de interpretações acerca dessa esfera autônoma. Nesse processo de atenção aos significados e interpretações, a realidade física do corpo e as suas práticas de produção ficaram então intocadas.

Não obstante, ao retomar as primeiras análises sobre fome na literatura antropológica, encontramos no trabalho de Audrey Richards (1932) um importante questionamento acerca do lugar da antropologia e da etnografia nas discussões sobre fenômenos de ordem bio-psico-sócio-econômica e cultural, como a fome. Antes mesmo do movimento de crítica epistemológica nas ciências sociais, que se consolidou nos anos 1950, ao reestabelecer o

direito de falar sobre saúde, doença e cuidado a partir de uma perspectiva das humanidades, olhando para esses objetos a partir de sua variedade de interpretações (Mol, 2002), Richards (1932) tentava debater a alimentação e a fome a partir da premissa de que “a nutrição em uma sociedade não deve ser analisada a partir de um ponto de vista estritamente biológico, mas deve ser compreendida a partir de uma perspectiva sociológica” (Richards, 1932, p. 1, tradução nossa).

Para a antropóloga inglesa, o problema dos estudos nutricionais desenvolvidos no contexto colonial residia na concepção da alimentação como um fenômeno psico-biológico.

A tentativa de estudar as atividades humanas relacionadas à comida a partir da perspectiva de que essas são produto de um “instinto” levou a uma perigosa simplificação de todo o problema. [...] De todos os impulsos biológicos, a nutrição é o que mais depende da formação de um conjunto de hábitos, para que suas necessidades sejam satisfeitas. (Richards, 1932, p. 3, tradução nossa).

É através da definição do ser humano como um ser social, que se difere dos outros animais a partir da inextricabilidade de suas necessidades culturais, que Audrey Richards (1932) busca compreender a fome enquanto produto e produtora das relações sociais. A antropóloga constrói suas hipóteses tendo como ponto de partida os seguintes questionamentos: “podemos provar que os homens selecionam sua comida de acordo com uma disposição neural herdada de seus ancestrais? Estaria na fome a disposição central para o desenvolvimento de todas as atividades econômicas relacionadas à sobrevivência?” (Richards, 1932, p. 7, tradução nossa).

Richards (1932) organiza sua obra através de dois eixos principais, o primeiro que problematiza a questão da nutrição a partir de suas estruturas fisiológicas e o segundo que pensa as atividades relacionadas à alimentação como uma questão social. Essa divisão reproduzida por Richards (1932) em seu livro, amparada na dualidade entre os aspectos sociais em oposição aos biológicos, continua orientando uma miríade de trabalhos sobre a fome e a alimentação até a atualidade. A materialidade fisiológica da fome separada do simbolismo das formas de compreendê-la e assim combatê-la permanecem como aporte epistemológico nos estudos nutricionais contemporâneos. No entanto, Audrey Richards (1932) introduz em sua dissertação um importante questionamento acerca da definição de necessidade, que pode borrar as fronteiras estabelecidas a partir do desenvolvimento da biomedicina entre os determinantes biológicos e culturais na existência humana.

É na definição do método funcionalista que os limites entre o biológico e o social no estudo da fome se tornam permeáveis. Richards (1932, p. 1, tradução nossa) propõe que “as instituições sociais devem ser estudadas a partir de seu funcionamento em determinada sociedade e em relação às necessidades culturais que elas atendem”. Ao definir então o que

seriam essas “necessidades culturais”, a antropóloga parece igualar ambos os fatores determinantes da alimentação – o fisiológico e o cultural – na manutenção e reprodução da vida em sociedade. Nutrição e reprodução são compreendidas como necessidades sociais primárias, isto é, um “conjunto de necessidades básicas que devem ser atendidas para que um grupo sobreviva” (Richards, 1932, p. 21, tradução nossa).

Tentando assim entender a organização social de um agrupamento humano específico a partir de um olhar atento para as atividades de obtenção, produção e divisão da comida, Richards (1932) contribuiu para uma transformação metodológica e epistemológica nos estudos da nutrição, e com isso na definição da própria fome enquanto um problema moderno. Partindo de uma mudança de escala, do individual para o coletivo, a autora consegue questionar o determinismo biomédico nas análises sobre sobrevivência, necessidade e sociedade. Para a antropóloga,

a nutrição numa sociedade humana não pode ser considerada como um instinto biológico por si só, do tipo que atua sobre o comportamento dos animais inferiores. Nem, pelo contrário, as necessidades nutricionais do homem e as atividades de obtenção de alimentos podem ser separadas da base fisiológica sobre a qual descansam, como tem acontecido demasiadas vezes na História da Teoria Sociológica. (Richards, 1932, p. 212, tradução nossa).

Em sua obra, Richards (1932) aponta que a grande maioria dos cientistas políticos, desde os clássicos até os modernos, baseavam-se na premissa de que a organização econômica foi originalmente motivada pela necessidade de comida. Recuperando o trabalho do médico e antropólogo britânico Charles Seligman, ela reafirma que “o início de toda atividade humana se dá a partir da existência de vontades. [...] A satisfação da fome e da sede e a busca por abrigo eram as motivações principais do homem primitivo e constituem, até os dias de hoje, a força motora de toda sociedade” (Richards, 1932 p. 10, tradução nossa). Montesquieu e Rousseau também veriam, segundo a autora, a fome como princípio motor que colocava a máquina social em marcha.

É então em oposição ao pensamento dos economistas do século XIX e dos antropólogos evolucionistas que Richards (1932) irá desenvolver sua principal premissa teórica e metodológica. Sua crítica reside na percepção de que essas escolas econômicas passam a considerar a economia como uma esfera à parte na sociedade, separada das necessidades fisiológicas que a originaram.

A organização social e as leis relacionadas à propriedade passam a ser compreendidas como totalmente independente da biologia. E as atividades de produção de alimentos, entendidas como qualquer outra atividade econômica, são separadas artificialmente de todo o sistema alimentar de determinada sociedade humana. (Richards, 1932, p. 12, tradução nossa).

Segundo a autora, apesar dos economistas e antropólogos evolucionistas considerarem a importância da nutrição no desenvolvimento das instituições sociais, em suas teorias e metodologias de pesquisa as organizações econômicas são entendidas como regidas por suas próprias leis, desassociadas das necessidades e da fisiologia dos seres humanos.

Ao olhar para a formação das estruturas sociais em relação aos hábitos alimentares específicos de determinada cultura, Audrey Richards (1932) nos possibilita uma compreensão acerca da fome que se dá através de uma relação indissociável entre o social e o biológico, ou, mais ainda, entre a produção dessas esferas como dicotômicas e os usos regulados de seus efeitos na realidade. Essa premissa nos dá acesso a uma compreensão da fome em direta associação com as necessidades básicas e com a reprodução social, a qual tem sido pouco problematizada na contemporaneidade. É por se atentar às instituições sociais construídas em relação com as necessidades primárias de todos os seres humanos, independentemente de suas diferenças raciais, que Richards (1932) consegue olhar para a fome de maneira abrangente, isto é, compreendendo-a em relação com os processos fisiológicos e culturais associados com a formação dos laços sociais, econômicos e culturais.

Olhar para as instituições, e no caso específico da presente pesquisa, para a produção de certos objetos de gestão e governo, e seus efeitos de realidade, permite-nos entender como se dão as relações entre economia, política, direitos, necessidades e sujeitos em uma sociedade complexa. Principalmente porque Richards (1932) entende a fome como uma força motriz para a sociedade, que pode ser analisada tanto entre os “primitivos” como nas civilizações modernas, sua forma de conhecer a fome questiona a definição desta categoria a partir de campos de saberes distintos. Esse processo expande as possibilidades das formas que a fome pode tomar e coloca esse problema como comum a todos os seres humanos, não por sua natureza fisiológica ou por causa de suas diferenças culturais, mas exatamente em virtude da relação que se estabelece entre essas esferas.

A proposta de Richards, apesar de compreender o “selvagem” como “mais dependente das necessidades do estômago do que o homem civilizado” (Richards, 1932, p. 73, tradução nossa), propõe entender essas diferenças a partir dos arranjos institucionais que as produzem e são produzidas por elas, e não pela desigualdade evolutiva desses grupos populacionais. A promulgação da fome associada ora à inanição ora à má alimentação que engendra diferentes compreensões acerca do que seriam as necessidades básicas de um ser humano e do papel das instituições sociais em regulá-las, passa, a partir da análise dessa questão entre os então denominados povos primitivos, a ser determinante das relações humanas, segundo a antropóloga britânica.

Parece-me importante, assim, buscar entender o que o olhar de Richards (1932) para a fome pode contribuir para as formas de conhecer e produzir essa mazela na atualidade, principalmente porque, assim como Mary Douglas (1984) iria apontar 50 anos depois da publicação da obra de Audrey Richards (1932), ainda existe uma separação entre os domínios do social e do biológico nos estudos sobre comida.

Segundo Nancy Scheper-Hughes (1992),¹² a compreensão da fome como um problema que estaria associado às desigualdades no plano global somente passou a chamar a atenção dos estudiosos das mais diversas áreas de saber no contexto do final da Segunda Guerra Mundial, com a difusão de imagens impactantes dos judeus que sobreviveram aos horrores dos campos de concentração. Com a criação da ONU e sua Agência para Alimentação e Agricultura (FAO), presidida em seus primeiros anos por John Boyd Orr, nutricionista britânico, a fome enquanto problema nutricional se tornou uma das principais preocupações globais a serem discutidas por lideranças do mundo todo e, por consequência, as análises científicas sobre a temática deixaram de se centrar em populações chamadas de “primitivas”, mesmo que muitas vezes tal questão estivesse conectada com processos colonizadores.

No entanto, poucos estudos antropológicos sobre a fome foram desenvolvidos logo após o final da Segunda Guerra Mundial. De acordo com Scheper-Hughes (1992), podemos encontrar entre os anos de 1940 e 1960, além das obras de Richards, sobre os povos Bantu (1932) e acerca dos Bemba da Rodésia (1939), apenas o trabalho de Alan Holmberg, publicado em 1950, sobre a ansiedade da fome em um grupo indígena do leste da Bolívia.

A partir do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, a fome e as práticas alimentares voltam a ser parte dos estudos antropológicos no norte global. Penso que não é à toa que essa retomada se dá de maneira conjunta com alguns acontecimentos importantes, a saber, a realização da primeira conferência sobre fome e alimentação organizada pela ONU, em 1974, que aconteceu em resposta à chamada crise alimentar mundial de 1973. É nesse quadro que as discussões acerca da temática da fome, o humanitarismo e a ajuda internacional ganham proeminência na antropologia, bem como as análises que, inspiradas por perspectivas como a de Richards (1932), buscam compreender a fome em relação à formação e os limites do Estado-nação.

¹² A crítica ao principal trabalho sobre fome de Nancy Scheper-Hughes (1992), “Death without weeping” é conhecida por mim e, obviamente, teve ressonâncias na leitura de sua obra. No entanto, ainda que seja possível afirmar como faz Lygia Sigaud (2012) que a teoria presente na obra fala mais da antropóloga do que de seus interlocutores de pesquisa, a análise de Scheper-Hughes (1992) é considerada um clássico nos estudos de alimentação e fome e traz importantes elementos etnográficos e metodológicos que são discutidos nesta tese com todo o cuidado e rigor que merecem.

Almejo então, a partir da categorização dos estudos antropológicos sobre fome realizada por Nancy Scheper-Hughes (1992) que tenta criar um estado da arte das análises sobre este problema, desenvolver uma análise da produção antropológica sobre a fome que questione as próprias bases de sua construção. Assim como Isabelle Stengers (2002), parto da premissa de que tais disputas conceituais e de categorização se conformam como uma prática constitutiva do próprio saber, que tem origem na separação entre fatos legítimos e aqueles fatos produzidos por outrem que seriam ficções. Esse tipo de construção de modos de ver é chamado por Stengers (2002) de uma “política constitutiva das práticas de conhecimento”, o que se desenvolve com um constante esforço em produzir diferença e distanciamentos entre os modos de ver e os modos de conhecer. Para a autora, essa política constitui tanto as práticas científicas como as práticas governamentais, e é na imbricação dessas práticas que direciono o meu olhar na presente tese, e especialmente na sessão seguinte.

1.2.2.1. Saberes em disputa: os principais campos interpretativos da fome

Segundo Scheper-Hughes (1992), os estudos sobre a fome na antropologia podem ser divididos em dois principais campos interpretativos: os materialistas (que agrupam os ecologistas e os materialistas culturais) e os sociais e simbólicos. Nas pesquisas realizadas por esse primeiro grupo, a fome era reconhecida como um fato, mas seus efeitos nas vidas humanas, em particular, eram subordinados a grandes problemas demográficos e ecológicos.

Entre os ecologistas, incluindo os materialistas culturais, a desnutrição e a fome crônica tendem a ser vistas dentro de um amplo quadro de adaptação biossocial (ver Harris 1985; Cassidy 1980, 1982, 1987; Lepowsky 1985). Estas abordagens variam dos estudos antropológicos nutricionais convencionais de Gretel e Pettios (1983) e Lawrence Greene (1977), para as abordagens neomalthusianas mais controversas, realizadas por alguns antropólogos físicos e biossociais, incluindo William Stini (1971, 1975). (Scheper-Hughes, 1992, p. 131, tradução nossa)

As análises do segundo grupo, devido à influência das versões francesa e britânica do estruturalismo (ver Douglas, 1970; Lévi-Strauss, 1964, 1965; Tambiah, 1968, 1969), tinham como foco um estudo acerca da alimentação, da fome e dos tabus alimentares a partir de uma perspectiva que os compreendia como categorias simbólicas que organizavam as relações sociais, ordenando experiências ou expressando e mediando contradições.

Neste campo interpretativo a comida tradicional é menos “boa para comer” do que “boa para pensar”; é uma linguagem rica em conteúdo simbólico. A comida (assim como a fome) serve como um meio para transações sociais complicadas, como indivíduos e grupos sociais usam os alimentos para controlar os outros, estabelecer e manter relações sexuais, evitar ou iniciar

conflitos, ou expressar algum aspecto da identidade cultural. (Scheper-Hughes, 1992, p.132, tradução nossa).

Na tipologia desenvolvida por Scheper-Hughes (1992), é o enquadramento epistemológico que atua como divisor dos grupos em questão. Os diferentes enquadramentos da fome são produzidos quase como objetos distintos que podem ou não ser parte de um mesmo problema, mas são analisados a partir de um arcabouço analítico específico, o que produz efeitos variados acerca desse objeto. Para Scheper-Hughes (1992), as análises simbólicas sobre a fome nunca chegariam à concretude desta como um problema que atinge uma população específica. Já nas análises dos materialistas, apesar da fome ser reconhecida como uma mazela que aflige um grupo de pessoas ou indivíduos, seus efeitos brutais estariam subordinados a grandes questões demográficas e ecológicas.

A antropóloga propõe então que, para evitar as armadilhas que estas perspectivas reducionistas podem nos levar, é necessário analisar a fome a partir de um quadro conceitual que nos permita “uma compreensão do corpo enquanto experienciado, simultaneamente de maneira individual e coletiva, representado socialmente em várias expressões idiomáticas simbólicas e metafóricas, e como sujeito de regulação, disciplina e controle por processos políticos e econômicos maiores” (Scheper-Hughes, 1992, p. 136, tradução nossa). Seria a partir da relação entre os “três corpos” (Scheper-Hughes; Lock, 1987), que essa proposta analítica se desenvolveria. Para Scheper-Hughes e Margaret Lock (1987), inspiradas em uma reflexão sobre a filosofia da linguagem de Wittgenstein, o *corpo-self* é o lócus onde começa todo o conhecimento e verdade do mundo. Assim,

é difícil imaginar até mesmo a primeira e mais “natural” intuição do *corpo-self* como não mediada por significados e representações culturais. Mesmo neste nível primário de análise, o biológico, o psicológico, e significados simbólicos da fome são fundidos na experiência dos corpos que estão atentos e das mentes que são culturalmente incorporadas. (Scheper-Hughes, 1992, p. 136, tradução nossa).

Essa análise que tem como pressuposto o corpo entendido como um artefato simultaneamente físico e simbólico é alinhada com uma perspectiva fenomenológica, e traz uma contribuição para a construção da fome que busca entendê-la enquanto experiência. É no corpo então que se desenvolvem as verdades e contradições sociais e, por isso, ele deve ser pensado como um local de resistência pessoal e social, criatividade e luta (Scheper-Hughes; Lock, 1987).

Scheper-Hughes (1992), ao buscar entender a fome em relação às categorias nativas de “nervos” e de “delírio da fome”, analisadas por meio de sua pesquisa de campo em uma favela brasileira, centra-se em uma compreensão desta mazela a partir de uma dualidade entre

a concepção êmica de quem passa fome e as definições médico-biológicas sobre o fenômeno. Para a autora, o delírio de fome seria a fome antes desta ser entendida na bibliografia das ciências médicas como “desnutrição proteica-calórica” ou “desnutrição proteica-energética”. Sobre “nervos” Scheper-Hughes (1992, p. 169, tradução nossa) afirma que seria

um esquema conceitual nativo muito rico para descrever relações entre a mente, o corpo e o corpo social e como estes são apropriados pela medicina e transformados em outra coisa: uma doença biomédica que aliena a mente do corpo e que esconde as relações sociais por trás das doenças.

A antropóloga afirma ainda que é extremamente intrigante que na vasta bibliografia sobre “nervos” não exista nenhuma menção à correspondência entre os sintomas de “nervos” e os efeitos psico-fisiológicos da fome: “nervos seria a expressão primária através da qual a fome e o ‘delírio da fome’ são expressos” (Scheper-Hughes, 1992. p. 173, tradução nossa).

A análise de Scheper-Hughes (1992) aponta como a fome se tornou um discurso desautorizado de uma perspectiva das práticas de gestão governamental, e a raiva e a loucura da fome passam a ser metaforizadas, substituindo-a enquanto conceito operante. É relevante a maneira com que a autora mostra como a transição entre um discurso popular, que utilizava literalmente o termo fome, para um discurso biomédico, que transformava tal fenômeno em uma doença, foi extremamente sutil. Tal passagem ainda se define como essencial para a percepção do corpo e suas necessidades de uma forma ampla. Seria, no entanto, principalmente porque “um corpo faminto existe como uma crítica potente à sociedade à qual ele pertence, e um corpo doente não implica nenhuma responsabilidade específica” (1992, p. 178, tradução nossa) que essa transformação ocorreu de maneira tão generalizada socialmente.

O objetivo central de Nancy Scheper-Hughes (1992) é explorar as correspondências entre nervos e a fome, buscando ver como “essas pessoas passaram a se ver primeiramente como ‘nervosos’ e somente em um segundo plano como famintos” (Scheper-Hughes, 1992, p. 178, tradução nossa). Em uma das cenas mais elucidativas de sua etnografia sobre contextos de grande carência e privação no Nordeste brasileiro, a autora pergunta a um de seus interlocutores: “Por que os médicos estão tratando seus nervos e não a sua fome? Ele ri e responde: Comida é a única cura pra isso” (Scheper-Hughes, 1992, p. 183, tradução nossa). É através de experiências como essas que Scheper-Hughes (1992) acaba por compreender “nervos” como uma doença social, sendo uma metáfora e uma metonímia para falar da vida dessas pessoas, do sistema sociopolítico em que elas vivem e de suas posições sociais e econômicas.

A perspectiva da compreensão da fome enquanto metáfora residiria no fato de que a maior parte dos estudos sobre a economia política da saúde, ou até mesmo da antropologia

médica, tende a despersonalizar o sujeito ao focar na análise de sistemas sociais (Scheper-Hughes; Locke, 1987). Essa forma de conhecer a fome defendida pela antropóloga é uma crítica direta às análises político-econômicas, embasadas em uma escala macro do problema. Segundo Scheper-Hughes e Locke (1987, p. 138, tradução nossa), “embora os sintomas [da fome] sejam entidades biológicas, são também metáforas codificadas que falam dos aspectos contraditórios da vida social, expressando sentimentos, sensações e ideias que, de outra forma, deveriam ser mantidas escondidas”.

Sua premissa teórico-metodológica e epistemológica da fome continua tratando o corpo como um lócus da doença, enquanto entidade física, a qual é compreendida pelos indivíduos a partir de suas representações culturais. Esse lócus é composto de aspectos biológicos, sociais e culturais, e construído através da experiência do sujeito, mas a relação desse processo de produção de sujeito e de corpos com aspectos mais amplos de governamentalidade e políticas públicas é deixada de lado.

Meu objetivo aqui, diferentemente de Scheper-Hughes, é olhar para as práticas de conformação e transformação da fome e questionar a maneira em que elas impactam na própria construção da realidade. Nesse sentido, é evidente que para além de uma análise cultural ou material da fome, o que está posto em jogo nas diferentes formas de conhecer essa mazela é uma disputa entre os domínios do saber acerca do corpo físico e do social, do indivíduo e da população, da biologia e da sociedade, e os efeitos que esses domínios produzem na vida das pessoas.

1.2.2.2. Saber e poder no governo da fome

O trabalho de Kirsten Hastrup (1993) – contemporâneo da obra de Scheper-Hughes (1992) – aponta para outras problematizações do estudo da fome ao partir da premissa de que “nos últimos anos, a antropologia tem sido confrontada com um novo desafio de compreensão e escrita sobre o sofrimento de outras pessoas. Os problemas metodológicos e éticos colocados por este desafio ainda não foram suficientemente enfrentados pelos antropólogos” (Hastrup, 1993, p. 727, tradução nossa).

Segundo Hastrup, até os anos 1990,

na antropologia, o sofrimento tem sido tratado principalmente como experiência humana individual, ainda que universal, correlacionado com enfermidades, ou como um problema interpessoal de comunicação (Good *et al.* 1992; Kleinman & Kleinman 1991). Dado que hoje a fome e a questão dos refugiados estão entre as características mais perturbadoras do mundo, essa agenda de pesquisa deve ser revista. (Hastrup, 1993, p. 732, tradução nossa).

Assim, Hastrup (1993) defende, através de uma análise crítica dos estudos sobre a fome no campo das ciências sociais desenvolvidos até o início dos anos 90, que ao tratarmos de fome, desespero, crise social, sofrimento e violência, a antropologia deve permanecer fiel a suas próprias premissas epistemológicas.

Não há como emprestar a autoridade das “ciências mais duras”. Na verdade, o projeto antropológico ‘próprio’ é cada vez mais difícil de ser delineado, mas a questão é que a própria antropologia deve visar a produção de ‘fatos duros’, ou seja, fatos sobre os quais é possível chegar a um acordo; é disso que se trata a objetividade (Hastrup, 1993, p. 734, grifos no original, tradução nossa).

A autora propõe então trabalhar com “fatos duros” a partir de uma perspectiva antropológica. Para ela, “pode-se deduzir que a relativa ‘dureza’ não está localizada nos fatos em si, mas na comunidade que concorda com isso, ou seja, a comunidade que governa a política de construção de conhecimento” (Hastrup, 1993, p. 734, tradução nossa).

Ao partir de premissa de Meghan Vaughan (1987), de que a maneira que fome é percebida determina em grande parte as reações a ela, Hastrup (1993) mostra como as teorias das ciências biológicas acerca da fome têm sido creditadas com mais “poder” de explicação do que outras. Para a antropóloga dinamarquesa, Bruno Latour (1988) traz uma importante imagem para compreendermos melhor essa questão. Trata de uma escala que abrange desde os modelos explicativos mais poderosos e dedutivos até os modelos menos poderosos e descritivos (Latour, 1988 *apud* Hastrup, 1993). Nela, as ciências naturais pertencem em grande parte ao primeiro tipo; a história e a etnografia ao segundo. Isto está relacionado com os fatos que produzem; os fatos naturais parecem tão sólidos que podemos generalizá-los para além da história (Hastrup, 1993). Assim, pode-se afirmar que “a dureza dos fatos é mais uma expressão de acordo social do que uma qualidade dos próprios fatos” (Hastrup, 1993 p. 734, tradução nossa).

É precisamente porque a própria construção de um objeto de estudo como domínio de uma área de conhecimento específica engendra a definição desse objeto e suas transformações ao longo da história, que me parece ser importante entender como se dá a produção das instituições que têm legitimidade em falar sobre ele.

Assim como Josué de Castro já apontava, mas também as própria interlocutoras de Scheper-Hughes (1992), a fome está diretamente associada a uma questão de gestão de certas dualidades produzidas no interior de instituições sociais em relação às formas de governo, mas também à economia e à política. Entender por que a fome é tratada como “nervos”, ou ainda, porque apesar da solução para esse problema parecer ser muito simples, isto é, garantir o acesso à comida, a fome continua afligindo 821,6 em torno de 811 milhões de pessoas no mundo (ONU, 2021), pode nos ajudar a pensar acerca das transformações dessa categoria e da

tecnopolítica envolvida nesse processo. Olhar para a fome a partir de sua produção enquanto problema público pode nos permitir entender a relação entre essas distintas esferas de saber e os efeitos de poder aí presentes.

Penso que uma escavação nas próprias práticas de produção destes saberes situados (Haraway, 2009), isto é, dando especial atenção aos “posicionamentos” dos agentes, campos, objetos e materialidades na produção do conhecimento em relação à fome, pode ser uma porta de entrada para o desvelamento das formas de conhecer essa mazela a partir da disciplina antropológica, permitindo compreendê-la também como uma tecnologia de poder. No entanto, tal ato, prática ou relação, parece ser sempre deixada de lado nas análises das ciências humanas, e é a partir desta forma de conhecer e produzir a fome que busco desenvolver minha pesquisa. É também a partir desse “outro” olhar que podemos mapear uma gama de estudos desenvolvidos, principalmente a partir dos anos 90, que tratam da fome como um problema de governamentalidade.

1.2.2.3. O governo da fome

Susan Brownell (2005), em seu texto “*Food, hunger and the State*” se propõe a descrever e analisar o “Estado chinês”, através da linguagem da comida. O objetivo de Brownell (2005) se caracteriza por um estudo sobre os atletas olímpicos da federação chinesa que, compreendidos à luz da memória coletiva da fome e das complexas relações sociais que são condensadas no simbolismo do corpo, permite tecer conclusões acerca da consolidação do Estado chinês moderno.

De acordo com a antropóloga, a comida é parte de um sistema hierárquico que tem o Estado em seu topo, sendo possível perceber que muitas palavras no vocabulário popular mimetizam a relação entre o indivíduo e o Estado em termos de comida, localizando nesta relação o problema central do Estado chinês: controlar a boca das pessoas, da população como um todo.

De acordo com o simbolismo tradicional da alimentação, ao fornecer alimentos às pessoas, o Estado reforça a sua posição social superior e faz com que os seus destinatários se tornem dependentes dele. A alimentação e o poder estão intimamente ligados. A alimentação é uma das principais formas pelas quais o Estado chinês é simbolicamente construído como provedor superior e é incorporado como parte do *self*. (Brownell, 2005, p. 256, tradução nossa).

Nesse tipo de estudo, bem como nas análises realizadas por Kate Klein (2013), a relação entre os significados biológicos com suas construções culturais, os quais são corporificados de maneira específica, tornam-se imprescindíveis para a compreensão da

construção de objetos que vão se transformando em preocupações centrais para diversas instituições, tanto em um plano nacional como internacional. A fome e suas formas institucionalizadas a partir de lógicas culturais construídas no seio de determinadas sociedades é concebida como elemento estruturante na relação entre uma população e suas formas de governo. Essa forma simbólica da fome informa então a própria maneira que os Estados lidam com seus cidadãos e com ideias relacionadas a direitos básicos, vulnerabilidades e necessidades.

É nesse sentido que as análises de Kate Klein (2013) em “*Humanitarianism and the anthropology of hunger*” trazem uma importante contribuição para a presente pesquisa, principalmente quando dá destaque a uma questão ainda não observada pelas outras pesquisadoras do tema. Segundo Klein (2013, p. 5, tradução nossa), “a maneira que a fome é estudada e analisada informa as formas que este objeto toma em todo o mundo”. Desse modo, é essencial na análise da fome compreender as diferenças que constituem e definem os termos tais como desnutrição, fome, má alimentação e fome crônica, isso porque é exatamente no uso de tais termos que se estabelecem as relações de poder. Trazendo uma perspectiva que atualiza discussões sobre biopoder, a antropóloga parte do pressuposto de que “o fenômeno da medicalização obscurece a relação entre fome, instituições e política” (Klein, 2013, p. 46, tradução nossa).

Klein (2013, p. 57, tradução nossa) afirma que “as consequências da categorização da fome como doença são agravadas por estruturas que não só permitem, mas incentivam a persistência desta classificação”. O problema da definição da fome aparece, então, como central nas análises da autora,

quando as organizações internacionais de ajuda, e não o Estado, tentam combater a fome e outras desigualdades globais, a definição distinta de cada organização e a resposta a questões de insegurança alimentar, tanto cronicamente como em situações de emergência, deixa espaços para ênfase excessiva em determinados problemas, negligências e contradições. [...] O novo humanitarismo baseado num imperativo moral para acabar com o sofrimento tende a silenciar as causas sociais da angústia e medicalizá-las, concentrando-se no cuidado e não na cura. (Klein, 2013, p. 57, tradução nossa).

Precisamente por entender a importância dessas classificações e dos efeitos gerados por elas, concordo com a premissa de Klein (2013) de que, dependendo das construções culturais da fome e da maneira em que essas definições são entendidas e promulgadas pelo Estado, pode haver uma exclusão de certas populações enquanto sujeitos de políticas públicas e de direitos. A diferença associada a concepções de cada um desses problemas se materializaria

enquanto desigualdades na gestão dos sujeitos. Não obstante, penso que para além de problematizar a definição de certas categorias associadas à fome, ou entendê-las como significados culturais dessa mazela, é necessário compreender como o processo de transformação dessas classificações está atrelado às próprias formas de conhecer a fome e às disputas de poder que “fazem o Estado” (Souza Lima, 2012).

Kate Klein (2013) realiza sua análise pela via da crítica à medicalização, deixando de lado o fato de que, como veremos mais à frente, muitas vezes a fome pode ser uma doença na prática, e tal categorização implica em processos tecnopolíticos específicos que precisam cada vez mais ser compreendidos como parte do problema e não apenas analisados como dispositivos de dominação.

Em concordância com Vernon (2007, p. 8, tradução nossa), ao afirmar que a fome se tornou “uma categoria que nós, modernos, usamos para refletir sobre o mundo que habitamos”, proponho uma análise que compreenda que “a luta para definir e regular a fome produziu suas próprias redes de poder, seus próprios círculos políticos, sua própria compreensão das responsabilidades do governo, e suas próprias formas de governo” (Vernon, 2007, p. 8, tradução nossa).

1.3. Apostas epistemológicas e apontamentos metodológicos para uma construção de conhecimento sobre fome

*Toda definição é mais que uma fixação.
É um ato culturalmente criador.*

Michel De Certeau

Como tentei evidenciar ao longo deste capítulo, as definições de fome se transformaram ao longo dos anos, desde os finais do século XVIII até sua institucionalização como fome moderna, isto é, enquanto um problema social, nos finais do século XIX. Esse processo reconfigurou, dialeticamente, os saberes que incidem sobre a fome bem como os corpos afetados por arranjos de poder instituídos a partir de cada uma dessas definições. Em meio a tantas mudanças há, no entanto, uma circunscrição que continua praticamente intocada desde o desenvolvimento da biopolítica como aspecto central da governamentalidade:

não é exatamente com a sociedade que se lida nessa nova tecnologia de poder (ou, enfim, com o corpo social como definem os juristas); não é tampouco com o indivíduo-corpo. É um novo corpo: um corpo múltiplo, corpo com inúmeras cabeças, se não infinito pelo menos necessariamente numerável. É a noção de população, problema científico e político. [...] Sede e suporte natural dos processos biológicos. (Oliveira, 2016, p. 85).

A permanência desse corpo-população, enquanto o suporte “natural” de processos que são compreendidos como biológicos continua produzindo efeitos na construção das formas de governo atuais bem como na própria produção de categorias como as de população, sujeito, direitos e cidadão. Esse objeto de gestão, esse corpo múltiplo, quase infinito, com inúmeras cabeças, traz aqui mais desafios do que certezas acerca das maneiras de conhecer a fome através de uma perspectiva antropológica.

Se a fome é um “mal biológico com causas sociais” que afeta corpos individuais, como etnografá-la? Como revelar suas transformações, se não são os famintos e seus corpos o principal lócus deste estudo? Como pensar a fome saindo do domínio dos indivíduos que a experienciam, buscando encontrá-la nessa nova tecnologia de poder que a constrói a partir da população? Como desvelar a produção da fome enquanto problema coletivo, que se dissipa em meio a dados (Freitas, 2003), evidenciando o que é possível medir e quantificar?

Partindo de uma inspiração foucaultiana, de que todo poder tem um corpo pois se exerce fisicamente por diferentes mecanismos e instrumentos e, ao mesmo tempo, inscreve-se sobre os corpos em suas materialidades, busco conhecer como se deu essa construção da fome como um saber sobre o corpo que o transforma e transforma com ele outros corpos a partir de prática de sua (con)formação. Assim como a proposta de Foucault (1990) que centra-se na diferenciação entre uma história dos corpos e uma história das mentalidades, pois sua genealogia não se limitaria a considerar como os corpos foram percebidos e valorizados historicamente, mas pretende entender como se investiu sobre o que há neles de mais material, mais vivo (Foucault, 1990), proponho etnografar as transformações da fome através de suas praticidades, tecnicidades, tentando compreender como as relações de poder engendradas em sua definição operam sobre o corpo-população de modo imediato, produzindo tecnologias e fazendo o próprio Estado.

Na análise desses movimentos, ao longo da trajetória social do Programa Fome Zero, é essencial entender como as mudanças nas definições de fome e suas formas foram acompanhadas por mudanças nos processos políticos, os quais não podem ser dissociados do desenvolvimento de aparatos institucionais e de um campo de saber específico, mas também estão intimamente ligados às condições materiais de existência de uma população. Essa população que vive, come, dorme, trabalha, se reproduz e morre (Butler, 2011), também é produzida como sujeito político em relação às transformações da fome, pois ela está associada às mudanças no que diz respeito às próprias definições de vida, sobrevivência, direito e cidadania.

Desde os anos 1990, com o surgimento do embrião do que viria a ser o Programa Fome Zero, chamado de “Movimento Ética na Política e Ação da Cidadania contra Miséria e Pela Vida”, existia uma disputa na definição dos sujeitos de direitos dessa nova política social. Tal disputa tinha relação direta com a controversa ideia de que na política moderna “a focalização dos excluídos representou uma simplificação da questão social, que passou a ser vista como atrelada, essencialmente, a problemas econômicos” (Melo, 2016, p. 14).

Como já mencionei anteriormente,

a formulação e evolução desse programa foram marcadas por conflitos e ambiguidades em decorrências de várias visões de como enfrentar a pobreza, originárias de militantes do Partido dos Trabalhadores, dos movimentos sociais e de técnicos do governo. Houve divergência entre as percepções dos problemas da fome e da miséria, das alternativas em tratá-las e das instituições responsáveis por implementar as soluções definidas. (Melo, 2016, p. 16).

Desde o início do programa era de comum acordo afirmar que “existiam diferentes grupos sociais demandando políticas específicas para enfrentar a fome e a pobreza” (Melo, 2016, p. 92). Era preciso então estabelecer padrões mínimos do que seriam os limites dessas duas categorias, além de compreender como se dava a relação entre elas.

De acordo com as criadoras do programa,

para melhorar a situação da pobreza, o Fome Zero deveria articular políticas emergenciais com ações estruturais para romper com a dicotomia entre o econômico e o social, sendo as políticas emergenciais dirigidas a grupos específicos de pessoas carentes e as estruturais para as populações em situação de risco nutricional. (Melo, 2016, p. 98).

Tendo em vista que definir o que é uma necessidade humana básica é sempre um ato político, isso porque criar uma necessidade “significa definir o que é universal e legítimo, e o que é contingente; o que é comum a todas as pessoas ou a todos os animais, e o que é relativo a diferentes gêneros, classes, culturas ou raças” (Simmons, 2015, p. 1, tradução nossa), a definição dessas populações-alvo de políticas estruturais ou específicas se dava em direta associação com a definição da vida e sua gestão. Ainda que, “o direito a um padrão de vida mínimo é um princípio básico do bem-estar e da lei internacional dos direitos humanos” (Simmons, 2015, p. 7, tradução nossa), esse mínimo comum nunca foi uma categoria estável, e é um local de luta constante, baseada na definição de formas específicas de medição e técnicas de poder.

Simmons (2015, p. 5, tradução nossa) nos lembra que

os europeus nos séculos XIX e XX experimentaram transformações radicais no Estado, na economia e na família. Através de transformações nas medidas do que era considerado o mínimo necessário, pessoas de todos os estratos sociais disputaram as condições de trabalho assalariado e a ordem social

moderna. Cientistas especialistas se apresentaram como autoridades políticas reivindicando que as leis da sociedade deveriam refletir aquelas da natureza.

De maneira muito semelhante, durante a criação e consolidação do Programa Fome Zero, houve também transformações radicais no que entendemos como Estado, economia e família. As políticas de bem-estar social que foram se consolidando através dessas disputas e que se desenvolviam no seio do processo de redemocratização brasileira se formaram através da invocação tanto de aspectos fisiológicos quanto socioeconômicos daquilo que seria definido como mínimo vital. O que passou a ser definido como necessidades nutricionais básicas dos diferentes segmentos da população, constituídas em íntima relação com as definições de fome vigentes na época, tornou-se central para o desenvolvimento de políticas de produção agrícola e importação de alimentos, mas também na consolidação de um projeto de Estado de bem-estar social (Vernon, 2007, p. 141, tradução nossa).

Compartilhando com Simmons (2015) a ideia de que as ciências modernas relacionadas a estudos de subsistência, incluindo a bioquímica, fisiologia, nutrição e as pesquisas qualitativas sociais, eram implicitamente ciências econômicas – buscavam definir o salário mínimo de uma população –, pretendo ao longo dos próximos capítulos descrever como foi se instituindo uma definição de fome que produziu efeitos diretos na sociedade brasileira, através de técnicas que delimitavam os grupos alvo das políticas do PFZ em relação às definições de pobreza, cidadania, necessidades básicas e direito.

Não muito diferente do que aponta a historiadora, ao conceber que “as ciências da nutrição e do consumo alimentar eram implicitamente ciências comprometidas com o estabelecimento de padrões para definição do salário mínimo e assim, a distribuição de riquezas” (Simmons, 2015, p. 11, tradução nossa), acredito que as controvérsias em torno de como deveriam se estruturar as ações para erradicação da fome e pobreza no Brasil também foram construídas em relação às disputas acerca da distribuição de riqueza no país. “As necessidades básicas, a fome e a pobreza [construídas como] dilemas centrais do Estado de bem-estar social moderno europeu, dilemas que ajudaram a determinar as fronteiras entre o mercado e o Estado, o sujeito e o cidadão, o indivíduo e o coletivo, a nação e o império” (Simmons, 2015, p.15, tradução nossa), continuaram a instituir os limites de poder durante os governos do Partido dos Trabalhadores, no Brasil, desde o início do século XXI.

A definição de fome enquanto causa e consequência da pobreza (Takagi, 2010a) em oposição à sua concepção como fruto da demanda insuficiente de alimentos por causa da concentração de renda (Graziano da Silva, 2003) produzia, assim, um governo da fome e pela fome que almejava colocar em prática distintas ações de acordo com a fome performada por

seus formuladores. A transformação do cartão alimentação em uma política ampla de transferência de renda pode ser entendida como um exemplo paradigmático da materialização desta disputa, e por isso desenvolverei melhor essa discussão no capítulo 4.

A hipótese apresentada por Vera da Silva Telles (2001) para entender as razões das ambíguas estratégias de enfrentamento à fome e à pobreza se originaria a partir do reconhecimento da “profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado” (Telles, 2001, p. 105). Para a autora, o espaço “onde antes o discurso da cidadania e dos direitos tinha algum lugar ou pertinência no cenário público, é hoje ocupado pelo discurso humanitário” (Telles, 1998, p. 19).

Ao longo desse capítulo tentei desenvolver uma breve recuperação da genealogia da fome enquanto problema moderno e de sua relação com o desenvolvimento do capitalismo, bem como da emergência da biopolítica como nova forma de governamentalidade, precisamente por acreditar que hipóteses como a de Telles (1998), apesar de constatarem algo imprescindível para a crítica da organização político econômica atual, pouco trazem de contribuição para o desenvolvimento de uma análise profunda acerca dos processos de feitura do Estado.

Apesar de concordar com Maria Yasbek (2003) quando afirma ser necessário “lembrar que a questão social diz respeito à desigualdade econômica, política e social entre os cidadãos na sociedade capitalista, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos, por direitos sociais e pela cidadania” (Yasbek, 2003, p. 172), ao mostrar como a definição de fome é antes de tudo um ato e que esse ato produz efeitos de realidade, pretendo trazer complexidade para a separação das esferas da vida em economia, política e sociedade. Assim como Mary Douglas (2013), no prefácio de seu livro “*Risk and blame*”, acredito que o dia em que os antropólogos “desistirem da tentativa de criar e fundamentar significados na política e na economia será um dia triste” (Douglas, 2013, p. IX, tradução nossa).

Nesse sentido, iniciei estas páginas assinalando a necessidade de atenção à definição de fome, retomando o percurso traçado na construção desse objeto e nas formas de torná-lo conhecido. Tentei mostrar que a própria concepção antropológica acerca dessa categoria informa a maneira como analisamos e compreendemos ontologicamente sua classificação e que, por isso, tentar entender apenas a transformação dos significados da fome deixaria de lado uma multiplicidade de pessoas e coisas em relação. Esse movimento de questionar a própria epistemologia de nossa área de saber, fazendo uma tentativa de crítica ontológica da construção de conhecimento sobre a alimentação e fome, mas também sobre a maneira que esta disciplina

é construída no seio de processos mais amplos de gestão da vida, produz um enquadramento analítico para esse tema que deixa de estar associado a uma visão dual sobre a fome e o próprio Estado.

Atentando para as transformações da fome em relação à definição de um mínimo vital, podemos questionar alguns processos vistos como incongruentes na constituição das políticas de combate à fome, que são, na verdade, o ponto de partida para esta análise. É através da atenção à concretude e os efeitos de instituição dessas categorias que podemos talvez dizer que efetivamente conhecemos a fome, que desvelamos sua origem, e que essa vai muito além da disputa entre seus aspectos físicos e simbólicos.

Karl Marx e Friedrich Engels, em “A ideologia alemã”, lançavam luz a essa questão, afirmando que

o primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história é que todos os homens devem estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter moradia, vestir-se e algumas coisas mais. O primeiro fato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitam que haja a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e de fato esse é um ato histórico, uma exigência fundamental de toda a história, que tanto hoje como há milênios deve ser cumprido cotidianamente e a toda hora, para manter os homens com vida (Marx; Engels, [1932] 2007, p. 39).

Trazendo os apontamentos de Marx e Engels ([1932] 2007) para a presente discussão, penso ser importante a compreensão do ato de viver e fazer história como intrínsecos à existência humana. Assim como afirma Geertz (1980), sobre a natureza do homem, parece-me que esta é não só a produtora do que chamamos cultura, mas principalmente seu produto. Por termos tomado o domínio do social como o campo sobre o qual as ciências sociais podem discutir e produzir, acabamos por delinear e instituir a criação de um objeto nosso, deixando para a biologia, medicina e nutrição o direito exclusivo de falar sobre certos aspectos físicos e técnicos do corpo vivo. No entanto, se o estado físico dos corpos não pode ser separado de seus aspectos socioculturais, como bem aponta Geertz (1980) e Marx e Engels ([1932] 2007), temos que buscar entender a produção da fome como um ato que constrói corpos e, com eles, a própria realidade, através de mecanismos, dispositivos, técnicas, saberes, simbolismos e contradições.

Capítulo 2. Contar os famintos: os processos tecnopolíticos de objetivação da fome

*Onde se recebe a Renda per capita? Tem muito morto de fome querendo saber.
Em nossas terras, os numerinhos têm melhor sorte que as pessoas.
Quanto vão bem quando a economia vai bem?
Quanto se desenvolvem com o desenvolvimento?*

Eduardo Galeano

Imagem 2 - Dar forma à fome



Montagem com capas da Revista Veja de 1998 e 2002. Fonte: Alessandri Adriano (2018) e Marcos Lope (2017).¹³

No dia 16 de setembro de 2014 foi publicado pela Agência para Alimentação e Agricultura (FAO) da Organização das Nações Unidas (ONU) o relatório denominado “Estado de Insegurança Alimentar no Mundo” (SOFI-2014), o qual afirma que o Brasil “reduziu de forma muito expressiva a fome, a desnutrição e a subalimentação” (FAO, 2014). Essa redução possibilitou, segundo as autoras do estudo, a retirada do Brasil do “Mapa da Fome”.

¹³ Já havia encontrado estas capas da Revista Veja em seu acervo online, que está temporariamente fora do ar. Recorri, então, a uma postagem no blog Ecologia Humana (Adriano, 2018) e a uma matéria da própria revista (Lopes, 2017).

É a partir do *Indicador de Prevalência de Subalimentação (PoU)*,¹⁴ “medida empregada pela FAO há 50 anos para dimensionar e acompanhar a fome em nível internacional” (FAO, 2014, p. 6, tradução nossa), que as especialistas responsáveis pela produção desse relatório anual definem quais países se mantêm dentro da linha de corte que estabelece a existência da fome em determinado território nacional, passando a construir o chamado “Mapa da Fome no Mundo”. De acordo com Carlo Cafieiro (2012, p. 4, tradução nossa), diretor do setor de estatísticas da FAO, “a prevalência da subnutrição (PoU) é uma estimativa da proporção da população cujo consumo habitual de alimentos é insuficiente para fornecer os níveis de energia dietética necessários para manter uma vida normal ativa e saudável. Ela é expressa como uma porcentagem”. No caso específico do Brasil, a PoU atingiu um nível abaixo de 5%, isto é, “o limite estatístico da medida abaixo do qual se considera que um país superou o problema da fome” (FAO, 2014, p. 6, tradução nossa).

Segundo Tereza Campello, ministra de Desenvolvimento Social e Combate à fome, na época da publicação do SOFI (FAO, 2014),

a fome, que persistiu durante séculos no Brasil, deixou de ser um problema estrutural. Sair do Mapa da Fome é um fato histórico para o país. Chegamos a um percentual de 1,7% de subalimentados no Brasil. Isso significa que 98,3% da população brasileira tem acesso à alimentação adequada e tem segurança alimentar. (MDS, 2014.).

Para Francisco Menezes, presidente do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), a partir da saída do Mapa da Fome o Brasil inaugura uma nova fase na articulação para a criação e implementação de políticas sociais: “a imagem do famélico, bem midiaticizada antigamente, não faz mais sentido. [...] Agora a luta é pela alimentação saudável e adequada e pela soberania dos povos” (Nóbrega, 2014, p. 2).

A compreensão da saída do Mapa da Fome como um marco na história das políticas sociais e na trajetória da recente democracia no país trouxe à tona o que Carlos Augusto Monteiro (2003b, p. 8) chama de “uma antiga polêmica brasileira”, a saber, o questionamento acerca da “verdadeira dimensão da fome, da desnutrição, e da pobreza no país”.

No artigo publicado em 2014 em uma das revistas de maior circulação no Brasil, podemos encontrar um exemplo paradigmático para a compreensão da problemática por trás da

¹⁴ Indicador desenhado para capturar o fenômeno da subnutrição em uma população e definido como o estado de privação alimentar que tem duração por um período estendido de tempo (Cafieiro, 2012). O método da FAO é definido com base na combinação de uma análise probabilística do consumo anual regular de energia dietética em uma população com um nível limite, chamado de Requisito Mínimo de Energia Alimentar (MDER), aplicável para a mesma população. Disponível em: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/en/>. Acesso em: 15 mai. 2020.

classificação da fome em relação à desnutrição e à pobreza, bem como acerca do papel das estatísticas e dos indicadores na produção da realidade, ou de “categorias sociais”, como sugere Ian Hacking (1991). Com o título de “A fome no Brasil e uma mentira da FAO” o texto de opinião do colunista Reinaldo Azevedo (2014) permite identificar de maneira precisa a narrativa produzida na época acerca da definição da “verdadeira natureza da fome”, ou, mais especificamente, sobre seu oposto, “a mentira da FAO”.

O autor aponta no texto o que seria a “manipulação e o uso político das estatísticas” (Azevedo, 2014) como o principal fator que levou à conclusão da Agência para Agricultura e Alimentação (FAO) da ONU de que o Brasil havia superado o problema da fome. Segundo Azevedo,

Os petistas adoram dar sumiço em pobre e esfomeado mudando o critério de avaliação. Nunca antes na história deste país e deste mundo um partido usou tão bem a estatística para melhorar a realidade desde que isso seja do seu interesse. Em 2013, a FAO concluiu que 7% dos brasileiros passavam fome. Aí se passou a considerar as refeições servidas fora de casa, como restaurantes populares e merenda escolar, e pimba! Os 7% viraram 1,7%. Com mais uma “mudança de critério”, pode-se chegar a zero, certo? (Azevedo, 2014, grifos meus).

Partindo de um questionamento muito semelhante, ainda que com objetivos distintos, James Scott (1998), em sua obra “*Seeing like the State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*”, busca compreender como a produção de formas métricas de validação e avaliação de políticas e indicadores podem deixar de lado objetos [e sujeitos] e invisibilizar os processos a partir dos quais certas categorias são construídas.

A crítica de Azevedo (2014), apesar de localizada em um discurso contrário aos governos federais dos anos 2000 especialmente anti-petista, não deixa de trazer à luz um processo extremamente relevante para a produção das políticas públicas cujo lastro é historicamente maior, mas que tornou-se debate público intenso desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 através da construção de diferentes programas de governo. As métricas, a definição de critérios e os indicadores que fomentam a produção de estatísticas se tornaram ao longo do desenvolvimento do Estado contemporâneo uma forma válida e hegemônica de produção de evidência (Desrosières, 1998; Hacking, 1990, 1991; Patriarca, 1996), passando assim a constituir uma política por si própria e admitindo certa neutralidade em suas definições (Adams, 2016, p. 9, tradução nossa).

Nesse sentido, como tentei elucidar no Capítulo 1, e como Azevedo (2014) chama atenção em sua provocação, ainda que essa esteja relacionada à crítica a um governo específico, os significados políticos da fome não podem ser separados da questão “técnica” de como

identificá-la e medi-la (Vernon, 2007, p. 119, tradução nossa). Também não podemos deixar de entender que o objeto fome é produzido na relação com a definição de pontos de corte (*cutting-points*) que classificam certos grupos como sujeitos vulneráveis e invisibilizam outras populações que não se enquadram nesse recorte. Toda classificação é uma exclusão (Douglas, 1976), e por isso parece imprescindível evidenciar que critérios de medição e suas transformações ao longo do tempo e espaço podem efetivamente “desaparecer” com certos sujeitos e problemas.

Ao observamos, então, a problemática da saída do Brasil do Mapa da Fome e a repercussão que esse fato tomou, percebemos que a questão dos “critérios” usados para sua definição não constitui somente uma forma crítica da oposição aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), mas diz respeito também ao questionamento do processo de construção da fome enquanto categoria de gestão, controle e governo a partir do Programa Fome Zero (PFZ). Como afirma Monteiro (2003b), a chamada “natureza da fome” sempre foi objeto de debate. No entanto, a maneira que essa natureza é produzida através de instrumentos, técnicas e indicadores não é usualmente objeto de tamanho escrutínio.

É a partir da compreensão de que a estabilização de um objeto é em si um processo contínuo, e que uma formação discursiva nunca é completa ou terminada (Bowker; Star, 2000), que irei nas próximas páginas contar a história da construção e estabilização da fome como objeto sob a égide do Fome Zero. Não é meu objetivo aqui criar mais uma ficção persuasiva (Strathern, 2014) acerca desta categoria, mas precisamente compreender esse movimento a partir de suas tecnologias de governo, buscando acessar a “poética do Estado” (Herzfeld, 1997), ou sua magia (Bourdieu, 2014; Das, 2007), em domínios pouco usuais. Ao olhar para o que venho chamando nesta tese de “Arquivo Fome Zero” enquanto um lócus de produção de conhecimento sobre a fome, pode ser possível entender como essa categoria ao ser construída enquanto um objeto de gestão – através de sua legitimação enquanto um problema social – também se torna uma tecnologia de produção do Estado.

Assim com propõe Carlo Ginzburg (1989; 2006; 2007; 2012) com a análise dos “paradigmas indiciários”, a tarefa aqui é a de seguir a produção e o consumo de certos fatos, ao invés de tentar separar o que é um fato do que seria uma ficção. Tendo como lócus de análise um programa que não mais existe, é necessário “seguir as redes de inteligibilidade que produziram esses paradigmas indiciários em um determinado momento, para um contingente social particular, e de uma forma particular” (Stoler, 2002, p. 91, tradução nossa), para então entender “como práticas do passado [não tão distante] são formadas para usos e projetos futuros” (Stoler, 2002, p. 91, tradução nossa).

Concebendo o processo de fazer Estado como a definição de “uma maneira de dispor as coisas, isto é, de organizar através de uma busca por estabilidade” (Scott, 1998, p. 2, tradução nossa), atento-me para a estabilização da categoria de fome em sua trajetória na consolidação de uma política pública através do olhar para seu arquivo como um sistema que consolida discursos e conceitos enquanto práticas e coisas (Stoler, 2002). Tendo em vista que a estabilidade de uma formação discursiva é demonstrada quando elementos que são pragmaticamente arranjados se sistematizam e suas origens discrepantes são submersas, podendo se cristalizar em instituições ou projetos de governo (Foucault, [1969] 1997), mover o olhar para esses processos pode nos ajudar a entender a produção da fome e do Estado, bem como de sujeitos em relação.

Para “ver como o Estado” (Scott, 1998, tradução nossa), é necessário entender o processo de legibilidade como central e lançar luz aos mais variados esforços de sedentarização das categorias, dos objetos e das pessoas. Dessa forma, penso ser importante focarmos nossa atenção em alguns instrumentos e técnicas que são parte constituinte do Estado contemporâneo como nos mostra Michel Foucault ([1969] 1997), e como Pierre Bourdieu (2014), James Scott (1998), Bowker e Star (2000), Tania Li (2007), Vincanne Adams (2016) e Bruno Latour (1986, 1999), entre outros, vão retomar posteriormente.

Não busco entender aqui por que certos esquemas desenvolvidos para “melhorar a condição humana” (Scott, 1998), como o caso do Programa Fome Zero, não deram certo, ou ainda foram transformados em outros programas. Acredito que ao darmos atenção à construção de modelos para compreensão do mundo, ainda que estes pareçam ser muitas vezes ineficazes, podemos encontrar sua efetividade, como sugere Akhil Gupta (2012), no próprio ato de produzir o Estado enquanto unidade. Principalmente porque “o estatuto de sucesso ou fracasso de um governo normalmente é compreendido a partir de sua habilidade em criar sistemas de quantificação que permitem comparar e medir fenômenos sociais” (Scott, 1999, p. 2, tradução nossa), atento-me aqui então à tecnopolítica inerente a esse processo.

De acordo com Paulo Jannuzzi (2019), a produção regular e ampla de indicadores sociais cumpriu um papel extremamente importante na agenda de combate à fome e na política de desenvolvimento social no Brasil. Mais do que isso, permitiu documentar parte significativa da história social e econômica do país em seu momento republicano. É nesse sentido que, inspirada pela provocação de Azevedo (2014), e caminhando na mesma direção proposta pela análise desenvolvida por James Scott (1998), Ann Laura Stoler (2002) e outros antropólogos da política, busco questionar o quanto esse processo de documentação não é também, ou ainda, não é, precisamente, parte da prática de fazer Estado (Souza Lima, 2012).

Se o Estado é mais do que um fato, uma proposição (Abrams, 1988), é através das classificações, da delimitação de seus objetos de atenção enquanto processo que produz exclusões ao mesmo tempo em que co-constroi a natureza (Latour, 1999) que podemos desvelar a produção da natureza da fome. Entendendo, assim, as classificações como “uma segmentação espaço-temporal do mundo” (Bowker; Star, 2000, p. 39, tradução nossa), é possível dar atenção à prática de classificar partindo de sua definição como uma mistura de entidades físicas, arranjos convencionais e específicos (Bowker; Star, 2000, p. 39, tradução nossa).

É nesse sentido que compreender a classificação da fome a partir da produção de suas métricas, indicadores e estatísticas ao longo da trajetória social do programa Fome Zero, através de seu “arquivo” (Stoler, 2002), mesmo esse tendo uma “existência meteórica”, pode nos ajudar a reconhecer os sujeitos e objetos que foram sendo deixados de lado nesse processo. “Dar sumiço em pobre e esfomeado” (Azevedo, 2014) pode ser sim parte da constituição de governos e de uma “poética do Estado” (Herzfeld, 2005). No entanto, mais do que confirmar ou negar essa constatação, é central entender os efeitos práticos da produção de instrumentos que se consolidam enquanto uma forma neutra de documentação de uma realidade pré-existente que, no entanto, parecem ser muito mais do que isso.

O ato de contar, cortar, delimitar e definir se torna meu lócus de atenção, buscando compreender os objetos que estão sendo produzidos nesse processo. Por concordar com Bourdieu (2014, p. 230) quando afirma que “o Estado é o principal produtor de instrumentos de construção da realidade social”, parece importante questionar: o que estamos medindo quando dizemos que medimos a fome ou a insegurança alimentar? Por que esses termos vem sendo cada vez mais utilizados como sinônimos? Questionar o caráter dito técnico na produção desses dados, desvelar os fatos como feitos (Latour; Woolgar, 1997), é suficiente para a compreensão de fenômenos mais amplos ligados à governamentalidade e ao fazer Estado?

Ao tomar os indicadores, as métricas, e a conceitualização da fome como baseados na “sedimentação indefinida de diversas disciplinas, instrumentos, linguagens e práticas” (Latour, 1999, p. 30, tradução nossa), tento escavar essa sedimentação ao longo do tempo, olhando principalmente para seus efeitos na produção de realidade. É através da maneira em que o Estado em seus múltiplos sentidos entende, conhece e, assim, produz a fome, bem como a maneira que seu inverso se dá, isto é, como a fome se constitui enquanto uma tecnologia de governo, que versarei nas próximas páginas.

2.1. Quem passa fome no Brasil? Articulações entre fome e pobreza na definição de um problema social

Na perspectiva dos gestores públicos, atores centrais na produção de uma “ciência de governo” – agentes da própria definição do que é o Estado (Bourdieu, 2014) e do que são as políticas públicas – os indicadores e métricas são vistos como uma maneira de definir as “prioridades sociais”, tendo em vista que o orçamento público é sempre limitado¹⁵. Eles são, aos olhos dessas profissionais, essenciais “na promoção dos meios técnicos para justificar as decisões políticas” (Jannuzzi, 2019, p. 44).

A compreensão das políticas públicas parte, assim, do pressuposto de que estas

têm origem no reconhecimento de um problema público por parte do governo, que envolve a mobilização de uma série de recursos políticos e econômicos a fim de satisfazer as necessidades identificadas através de vários instrumentos, incluindo a capacidade de financiamento do governo. Diante da escassez de recursos e meios, o papel principal do governo seria o de priorizar estrategicamente estas necessidades públicas, dando lugar a políticas. (FAO, 2017, tradução nossa).

Para que essas políticas possam ser produzidas enquanto um instrumento de gestão e governo (Shore, 2012) que seja eficiente e condizente com a receita pública, segue-se um modelo teórico de estágios ou ciclos que é chamado pela bibliografia dessa área de *policy cycle* ou ciclo de políticas públicas (Caiden; Wildavsky, 1980; Lindblom, 1979; Lowi, 1964, 1972; Wildavsky, 1992). Esse ciclo é consensualmente dividido em 5 principais fases: a primeira diz respeito à definição da agenda e do objeto e a formulação da política em si, seguida pelo desenvolvimento, implementação, avaliação e, por fim, *feedback*. As duas últimas etapas são consideradas fundamentais no processo de prestação de contas à sociedade civil.

Retomando as principais análises do Programa Fome Zero, que buscam compreender, assim como propõe Scott (1998), o porquê da “falência do programa” e as origens de uma suposta mudança no foco da agenda de governo proposta a partir do PFZ, podemos afirmar que, de maneira geral, estas se concentram na análise das últimas fases do ciclo das políticas públicas, entendendo-as como “momentos-chave” na determinação de seu grau de

¹⁵ Entendo aqui que esta é uma leitura das políticas públicas e do próprio Estado que tem como premissa a ideia de uma escassez orçamentária, a qual não permitiria um questionamento do que seriam “gastos” ou “investimentos” no âmbito social (Souza, 2006), ou que nas palavras das próprias gestoras e intelectuais, seria o lugar em que “o governo escolhe o que fazer ou não fazer” (Souza, 2006, p. 20). Nesse sentido, olho para essa afirmação a partir de uma perspectiva etnográfica que entende tais interlocutoras como sujeitas de análise, sendo importante a compreensão dos próprios termos utilizados na conformação do que é uma política pública enquanto categoriaêmica. Para tais agentes existe um pressuposto analítico de que “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes” (Souza, 2006, p. 22), que definem os métodos e técnicas para o desenvolvimento da própria área.

sucesso. Isso pode se dar, talvez, porque na política moderna, e especialmente em projetos de governo neoliberais, as questões sociais se desenvolveram atreladas, essencialmente, à problemas econômicos, os quais, por sua vez, impactam diretamente as questões relacionadas ao orçamento público.

Quando dão atenção às fases iniciais do ciclo, grande parte dessas análises se preocupa, como já expus aqui, a compreender e identificar o conjunto de ideias e valores contidos no referencial conceitual do programa que impactaram seus resultados. Segundo Regina Melo (2016, p. 17), “o referencial normativo do FZ foi influenciado por ações fragmentárias e contraditórias sobre o tratamento da pobreza e da fome no país, sendo esse caráter polissêmico um dos motivos que inviabilizaram sua implementação”.

Não obstante, ao analisarmos o ciclo basal da trajetória social do Fome Zero entendendo-o como sendo mais do que apenas um conjunto de “ideias e formas codificadas” que o governo usou “como mecanismo para trazer à vida suas visões políticas” (Shore, 2012), e assim o compreendendo como um actante (Latour, 1986), parece central darmos atenção ao fato de que

quando um conjunto [de métricas e indicadores] se estabiliza como uma formação discursiva, ele fornece um complexo de conhecimentos e práticas em torno dos quais certos tipos de problemas e soluções se tornam concebíveis enquanto outros ficam submersos, pelo menos por um tempo (Foucault, 1991, p.102, tradução nossa).

Dessa forma, apesar de concordar que as políticas públicas ao classificarem e organizarem populações e ideias estão refletindo as racionalidades e os pressupostos dominantes durante seu período de consolidação (Shore, 2012), acredito que a análise de suas “practicalidades políticas” (Bowker; Star, 2000) pode nos levar a uma compreensão e desvelamento dos processos de objetificação e estabilização que são próprios do Estado, e que muitas vezes são obliterados precisamente nesse movimento de enquadramento. Esse tipo de ação, para além de esconder certos efeitos de poder, produz também o que eu chamaria de um efeito de clivagem entre a esfera da técnica e da política, que obscurece assim a trajetória do processo de objetivação e formatação como constituinte de uma política de conhecimento.

Não olharei, no entanto, para o problema da escolha dos melhores indicadores de medição da fome associada ou não a uma ideia de pobreza. Consequentemente não buscarei aí a razão pela qual não foi possível consolidar uma agenda única de luta contra a fome na trajetória do Programa Fome Zero, produzindo uma “falha” nas primeiras fases de elaboração desta política pública. Antes, é preciso levar a sério essas controvérsias iniciais, não para “identificar quem foram os vencedores e perdedores ao longo dessas disputas, mas sim para

mostrar onde cada um desses caminhos que buscam definir [a fome] levam” (Mol, 2002, p. 108, tradução nossa).

2.1.1. “Estudo Técnico: Quantificação do fenômeno da fome no Brasil e uma metodologia para estimação do Público-Alvo do Projeto Fome Zero”

Para desvelarmos o que Foucault ([1969] 1997) define como um “complexo de conhecimentos e práticas” em torno do qual a natureza da fome se torna concebível e estabilizada, devemos nos atentar para os processos de produção “prática” de problemas sociais enquanto problemas de gestão, que se desenvolvem, como nos mostra Judith Butler (1990), a partir de uma constante tentativa de apagamento desses processos sociais que os produzem. A análise do documento oriundo das discussões promovidas pelo grupo de trabalho sobre a situação da fome no país nos permite acessar esse movimento de objetificação. Também nos ajuda a compreender como a definição de fatos sociais produz novas verdades ao passo que constitui uma nova realidade social.

O relatório de uso interno intitulado “Quantificação do fenômeno da fome no Brasil e uma metodologia para estimação do Público-Alvo do Projeto Fome Zero”,¹⁶ produzido nos anos 2000, pretendia criar um método para mensuração da “população que não se alimenta adequadamente” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 1), sendo utilizado posteriormente como o fundamento técnico para a produção do texto final do Programa Fome Zero. Este documento é analisado aqui como uma tecnologia de produção do que Stoler (2002) chama de “pontos de virada” (*turning-points*), isto é, a consolidação de verdades acerca de problemas sociais que irão justificar uma futura intervenção através da legitimação de tal realidade associada ao “saber” de suas autoras, *experts* na área.

O documento parte da premissa de que existe uma relação direta entre a pobreza e a fome, e afirma que esses problemas eram preocupações centrais nas organizações internacionais, como o Banco Mundial e a FAO/ONU, que buscavam reduzir o número de pessoas nessas situações através de ações de “combate à pobreza” ou garantia de “segurança alimentar” (SA). Para essas instituições, “a manutenção da pobreza e dos níveis agudos de fome e, mesmo o seu aumento em alguns continentes, [seria] o grande calcanhar de Aquiles para o

¹⁶ Segundo as autoras, esse documento foi produzido como subsídio para estimar o público beneficiário do projeto Fome Zero do Instituto Cidadania (www.icidadania.org.br) e do projeto “A Evolução do Núcleo Duro da Pobreza Rural” que tem o apoio financeiro do CNPq. As autoras agradecem a revisão cuidadosa de Rodolfo Hoffmann e a contribuição de Francisco Ferreira (PUC-RJ) e Sonia Rocha (IPCA-RJ) para elaboração do texto.

‘sucesso’ do sistema capitalista mundial, na sua versão global” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 2).

Considerando a meta traçada na Cúpula Mundial da Alimentação em Roma, em 1996, de redução do número de desnutridos pela metade até 2015, as autoras do estudo afirmam a necessidade de criação de uma metodologia para “acompanhamento da quantificação da fome no mundo” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 2). Esse movimento foi também seguido por outras instituições internacionais como o Banco Mundial, que já havia produzido, anteriormente, uma metodologia semelhante para acompanhar o desenvolvimento da pobreza, como mostram os relatórios sobre “Pobreza Mundial” de 1990 e o sobre “Pobreza e Fome” de 1986.

O relatório para construção do PFZ parte dos dados produzidos por essas agências internacionais e, principalmente, da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) 2000, para mostrar que no Brasil a prevalência de “pobreza e indigência” não havia sido reduzida entre 1996 e 1998, e teve ainda um ligeiro aumento em 1999. Segundo as autoras do texto, mesmo com o lançamento da “Ação da Cidadania no Combate à Fome, à Miséria e pela Vida”, que mobilizou a sociedade em torno do tema, e a criação do programa governamental “Comunidade Solidária”, não houve avanços na transformação do cenário da fome e pobreza no país. Isso apontava para a necessidade da retomada das discussões sobre essa temática, propondo, assim, uma “maneira de acompanhar, de forma direta, a população que não se alimenta adequadamente” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 2).

O chamado “corpo técnico” do projeto Fome Zero,¹⁷ composto principalmente por especialistas da área de economia e agronomia associados ao Departamento de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), buscava com esse documento definir certas prioridades sociais que permitiriam produzir conhecimento a partir de um registro político performado como científico (Stengers, 2002, p. 197). Através do conhecimento estatístico, elas ajudaram a definir a fome como um fato social e produziam novas verdades à medida que conformavam uma “nova” (conhecida) realidade social (Hacking, 1991) brasileira, a saber, a fome ainda existente no país.

¹⁷ O Grupo de Trabalho criado na Unicamp para produção de “subsídios teóricos conceituais” a serem utilizados na construção do Programa Fome Zero era formado por José Graziano da Silva, que na época era professor titular do Instituto de Economia da Unicamp e doutor em Economia pelo mesmo instituto; pelo também professor da Unicamp Walter Belik, doutor em Economia por essa universidade; por Maya Takagi, analista da Fundação SEADE e doutoranda em Economia Aplicada pelo do Instituto de Economia da Unicamp; e por Mauro Del Grossi, pesquisador do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IAPAR) e doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Unicamp.

O estudo possui, assim, o objetivo de “levantar os principais números recentes existentes para mensurar a ‘população que passa fome’ no Brasil, discutir as metodologias utilizadas para cada caso, e analisar uma proposta para quantificação, visando obter o público-alvo do Projeto Fome Zero” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 3, grifos no original).

As autoras propõem alcançar esses objetivos analisando primeiramente

os diversos conceitos associados ao problema e as metodologias vinculadas a estes conceitos, apresentando [...] os números relacionados a cada conceito. Em segundo lugar, apresentam uma proposta metodológica para mensuração do público-alvo do Projeto. (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 3).

No entanto, desde o início do estudo as autoras afirmam que não pretendiam estimar as pessoas que passam fome no Brasil. Para elas, a tarefa de diagnóstico desta “real” situação da fome exigiria pesquisas mais amplas, que ainda estariam em elaboração. Existiria um consenso, no entanto, de que “o problema principal para as famílias terem acesso a uma alimentação em quantidade e qualidade adequadas, não é a falta de produção de alimentos, mas a falta de renda para obtê-los” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 16), e, por isso, seria possível definir que estariam “vulneráveis à fome todas as famílias que não têm renda suficiente para todos os gastos básicos (não só alimentares, mas também com transporte, aluguel e saúde)” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 16).

A definição do público-alvo do programa parece supor, então, que fome e pobreza podem ser lidas como sinônimos, principalmente porque, segundo as autoras do estudo, “infelizmente, na ausência de dados diretos, tem-se que considerar as pessoas que não tem renda suficiente para adquirir uma cesta básica como aquelas que ‘passam fome’, ou pelo menos como vulneráveis à isso” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 16).

Contudo, é ressaltado no texto que esse processo de adequação de objetos e métricas para produção de uma metodologia de quantificação da fome no Brasil não torna, assim, os dois conceitos – fome e pobreza – sinônimos. De uma perspectiva técnica, essa associação entre os dois conceitos não seria um grande problema na consolidação da agenda do PFZ, “pois é válido que se considerem pessoas com renda muito baixas como aquelas vulneráveis à situação de fome, ou com consumo alimentar quantitativamente e qualitativamente inadequados. O maior problema está na inadequação dos dados estatísticos para esta aferição” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 16).

Ao observar com atenção essa afirmação, do ponto de vista de uma análise da prática de produção de categorias, podemos dizer que, de maneira concomitante à produção e à

consolidação de uma forma e de uma metodologia precisa para estimar a população vulnerável à fome, pretende-se com o denominado “estudo técnico” produzir uma racionalização e uma padronização de um problema social, muitas vezes entendido como demasiadamente complexo. Assim, se tornaria possível transformá-lo em um problema legível e conveniente do ponto de vista administrativo.

Para James Scott (1998), essa forma de simplificar objetos complexos como parte da tecnologia estatal pode ser comparada à atividade de produção de mapas sintéticos. Segundo o autor, esses mapas “não representariam com sucesso a atividade real da sociedade retratada, nem seria essa sua intenção; eles representariam apenas aquela fatia que interessava ao observador oficial” (Scott, 1998, p. 3, tradução nossa). Mas, mais do que isso, eles não seriam apenas mapas, eles “eram antes mapas que, quando aliados ao poder do Estado, permitiriam que grande parte da realidade que retrataram fosse refeita” (Scott, 1998, p. 3, tradução nossa).

O “estudo técnico” para estimativa do público-alvo do PFZ pode ser compreendido então como um instrumento central na produção da simplificação e racionalização do conceito de fome através da produção de uma hierarquia de certas métricas e indicadores, os quais podem ser tanto divergentes como complementares. Essa hierarquia, como veremos a seguir, é estabelecida, principalmente, através de uma separação entre subjetividade e objetividade. Assim, em virtude dessa separação se torna essencial perceber como as próprias técnicas dessas métricas e indicadores, em seus detalhes mais íntimos, dependem de questões sociais como contingências, disputas de poder, hierarquia e tradição (Mol, 2002).

Objetos distintos, como índices de consumo, índices biométricos, acesso à renda, acesso a alimentos, são descritos e analisados no “estudo técnico” na busca por produzir uma singularidade do que seria o diagnóstico da fome no Brasil, mas, principalmente, uma justificativa para projetos de intervenção nessa realidade. Além da apresentação dos instrumentos de medida da situação de “vulnerabilidade à fome no país”, separados em “**métodos diretos**” e “**métodos indiretos**”, são também apresentados os resultados de cada uma dessas práticas de medição com a intenção de, posteriormente, avaliá-los em relação à sua eficácia e justificar a escolha de um deles na definição do público-alvo do programa.

É importante notar que a separação entre os dois tipos de dados advindos de metodologias de coletas distintas, a saber, métodos diretos e indiretos, é imprescindível na construção da hierarquia associada aos campos da objetividade e subjetividade. Ainda que métodos indiretos não sejam considerados *a priori* como métodos de coleta subjetivos, que produziriam dados “pouco técnicos”, e possam ser usados para estimação de populações, são os métodos diretos que possuem uma maior capacidade de circunscrever e estabilizar certos

objetos de atenção e gestão. Como veremos a seguir, é a partir de conceitos produzidos em relação às metodologias diretas de medição da fome, chancelados por especialistas que se constroem enquanto *experts* sobre o tema que, quando aliados ao que Scott (1998) chama de “poder do Estado”, irão permitir que grande parte da realidade “retratada” nesses indicadores possa ser refeita.

No “estudo técnico” analisado, os métodos diretos resumidos às pesquisas de consumo e dados antropométricos (altura e peso em relação à idade) da população seriam considerados, assim, a medida ideal para captar o número de pessoas e famílias que não teriam uma ingestão adequada de calorias. Através desses indicadores seria possível, segundo as autoras do estudo, avaliar “a adequação da ingestão de alimentos ou a adequação do peso em relação à altura da população. Neste segundo caso, capta-se o efeito continuado da falta de alimentação adequada no organismo” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 3).

Antes mesmo de descrever quais seriam os métodos, podemos perceber que um primeiro movimento de definição e tentativa de estabilização da categoria de fome é realizado. Ao afirmar que as metodologias diretas seriam a medida ideal para captar o número de pessoas que não teriam uma “ingestão adequada de calorias”, as autoras do estudo estão objetivando, pela primeira vez, a própria categoria de fome e circunscrevendo suas possíveis formas de medição a partir desta definição específica.

Como pudemos discutir a partir dos trabalhos de James Vernon (2007) e Donna Simmons (2008, 2015), e especialmente através da contribuição de Josué de Castro (1948) para os estudos sobre fome no Brasil, o desenvolvimento da ciência da nutrição foi essencial para a transformação da fome ao longo do século XX. Neste processo, é importante salientar que a nutrição foi se consolidando como uma medida fisiológica ao mesmo tempo em que era também um cálculo econômico (Simmons, 2015).

Muitos estudos analisam a nutrição como uma importante prática biopolítica (Pugliese, 2015), como tentei demonstrar brevemente no capítulo anterior, mas esquecem de olhar para ela como a produção de cálculos econômicos que não pressupõem, necessariamente, a compreensão da fome como uma doença em si, ainda que esta possa ser produzida como tal. É precisamente esse aspecto da nutrição como um cálculo econômico de estabelecimento dos mínimos vitais, isto é, a definição dos parâmetros da possibilidade da vida humana através de uma tecnopolítica das necessidades dos homens, que vai definindo a fome ao longo do “estudo técnico” para delimitação do público beneficiário do Programa Fome Zero.

A “ingestão adequada de calorias” expressa a consolidação de uma discussão de longa data que possibilitou a produção de medidas para o cálculo do que Marx ([1867] 1985)

iria chamar de “necessidades básicas naturalmente e historicamente desenvolvidas” (Simmons, 2015, p. 7, tradução nossa). O uso dessa definição pelas autoras do texto não me parece ser, assim, aleatório, pois é precisamente através das medidas das necessidades humanas primárias que cientistas, nutricionistas, médicos e economistas articulam o que pode ser entendido como uma política da vida (Fassin, 2012, p. 388).

Não obstante, essa “política da vida” (Fassin, 2012) no contexto de consolidação do Fome Zero toma uma forma específica tendo em vista que, até o processo de redemocratização brasileiro no final nos anos 80 e início dos anos 90, a definição de fome no país passava, precisamente, por uma associação direta com a pobreza. Como afirma Freitas (2003) “entre a aparência de um Estado assistencialista, voltado para o atendimento às famílias carentes, e a efetiva manutenção do poder político, os famintos são desfocados da cena nacional, para darem lugar a uma população que vive em uma situação emergencial” (Freitas, 2003, p. 36).

Nesse sentido, ainda que os parâmetros nutricionais de medida da fome associados à ingestão adequada de calorias estabelecessem os limites do que seria a própria fome e sobre os campos de saber que incidiriam sobre ela, o aspecto econômico de manutenção da vida era privilegiado em detrimento de sua definição enquanto um problema clínico.

Assim, os dados de consumo e as medidas antropométricas consideradas como métodos diretos de medida da fome irão, no caso do Programa Fome Zero, contribuir para reafirmar a definição desse fenômeno como indo além de seus aspectos nutricionais clínicos, ao mesmo tempo que, em termos técnicos, a ingestão de calorias seja a forma possível de sua medição. É interessante perceber, então, como esses indicadores que são descritos e analisados ao longo do “estudo técnico” para estimação do público-alvo do Projeto Fome Zero tomam certas medidas fisiológicas já estabelecidas para usá-las como uma forma de calibrar o resultado de outros métodos “menos objetivos” que visam medir o mesmo “problema” e acabam, por fim, refazendo por meio dessa simplificação a própria realidade da fome. Numa tentativa de reescrita do passado (Stoler, 2002) ou, ainda, de recuperação de sentidos determinados de uma categoria, através da seleção de métricas e indicadores específicos e de sua análise direcionada à produção de uma “natureza da fome”, tal estudo acaba por ditar quem no futuro será considerado vulnerável à fome e, conseqüentemente, terá “ajuda do Estado”.

Nesse movimento, a taxa de consumo energético, o primeiro método direto citado, é compreendida como “a forma de medição mais adequada como indicador único” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 4), a qual pretende informar se “a quantidade de alimentos ingeridos por uma família é maior, igual ou superior à soma das necessidades energéticas de seus membros” (Lustosa; Figueiredo, 1990 *apud* Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001,

p. 4). Através dessa métrica, as autoras afirmam ter “encontrado” uma taxa de 50% da população brasileira vivendo com “insuficiência alimentar”. No entanto, apesar dos dados corroborarem com a definição prévia do que seria “a fome”, a saber, “quando a alimentação diária não supre a energia requerida para manutenção do organismo e para exercício das atividades normais do ser humano” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 15), os custos para medição dessa taxa se configurariam como o principal problema em sua utilização, principalmente por implicar na realização de pesquisas extensas de consumo por família.

É apresentado, assim, um outro método de medição direta, considerado por pesquisadoras do campo da saúde e da nutrição como uma das métricas mais “importantes quando se trata do fenômeno da fome” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 16). O Índice de Massa Corporal (IMC) (peso dividido pelo quadrado da altura) abaixo de determinado valor (o valor limite que indica um valor mínimo de reserva energética é de 18,4kg/m²) seria, para Monteiro (1995 *apud* Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 16),¹⁸ o índice mais adequado para avaliar a incidência da fome enquanto falta de ingestão calórica.

Os resultados desse tipo de medição, que analisa a incidência do déficit energético no Brasil a partir do cálculo de IMC (Monteiro, 1995), apontam que essa incidência era “restrita” no país, “mantendo-se dentro dos limites do índice considerado normal” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 5). Apesar de ressaltarem que, de acordo com esses indicadores, pode-se verificar “que o problema da ‘fome’ na sua forma mais aparente, afetando as reservas energéticas, ainda é presente, especialmente nas áreas rurais do Nordeste, [...] nas demais áreas, verifica-se uma tendência de queda” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 6).

O indicador de déficit energético é, todavia, considerado como uma medida “mais associada ao campo da saúde e da nutrição” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 4), principalmente por tratar da medição de indicadores denominados biológicos (altura e peso em relação à idade e sexo) que produzem os chamados “dados antropométricos”, os quais sofreriam uma resistência em seus usos por parte das pesquisadoras da área social ou econômica. A medida é também rejeitada como forma possível de definição do público-alvo do programa a partir da justificativa de que ela não permitiria uma abrangência do ponto de vista

¹⁸ Carlos Monteiro é a principal referência teórica para a definição de fome no “estudo técnico”. Em 2020, ele foi considerado o pesquisador brasileiro mais citado no mundo na área dos estudos sobre fome e desnutrição, mas principalmente sobre a classificação dos alimentos ultraprocessados. Ele tem graduação em Medicina, residência e mestrado em Medicina Preventiva, Doutorado em Saúde Pública e Pós-doutorado no Instituto de Nutrição Humana da Columbia University. É professor Titular do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP).

estatístico – principal “tecnologia de representação” (Hacking, 1991) utilizada e desenvolvida no estudo.

Associado ao método de medição do IMC de adultos, existiria também outro indicador que poderia, segundo as análises de Monteiro (2003b), ser “um excelente indicador da magnitude da desnutrição de uma coletividade” (Monteiro, 2003b, p. 9), ainda que focado em um grupo específico. As taxas de desnutrição infantil, compreendidas como “o resultado clínico de deficiência de nutrientes necessários, cujo resultado maior é observado em crianças” (Monteiro, 2003b, p. 9), trariam um importante indicador da prevalência da desnutrição na população tendo em vista que determinadas faixas-etárias, seriam “universalmente mais vulneráveis a deficiências nutricionais” (Monteiro, 2003b, p. 9).

A medição dessa taxa é feita a partir do cálculo da porcentagem de crianças com retardo no crescimento infantil, isto é, o cálculo da relação entre altura e idade abaixo do recomendado segundo parâmetros da Organização Mundial de Saúde (OMS). Essa proporção não deveria “ultrapassar 2% a 3% da população infantil, o que corresponde à frequência de crianças geneticamente baixas” (Monteiro, 1995, p. 9). Os dados sobre desnutrição infantil da época, no Brasil, revelavam que existia uma regressão desses números, apesar de estar bem acima dos 2-3% esperados, somando 10,4% da população em 1996.

Esses valores apresentados na primeira parte do estudo – com o objetivo da realização de um panorama dos métodos de medição da população que passava fome no país – vão construindo um arcabouço técnico para elaboração de um quadro da realidade da fome no Brasil, bem como auxiliam na produção de uma narrativa que vai construindo essa fome como um problema da época. Os três métodos diretos descritos acima conformariam um importante papel na definição de fome do PFZ. São esses indicadores, bem como os dados produzidos a partir deles, que irão confirmar a hipótese produzida desde o início do estudo de que

a fome ocorre quando a alimentação diária não supre a energia requerida para manutenção do organismo e para exercício das atividades normais do ser humano. A desnutrição decorre da manifestação de sinais clínicos que provêm da inadequação quantitativa (energia) ou qualitativa (nutrientes) da dieta ou também de doenças que provocam o mau aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos. (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 16).

Para além do exposto, esses dados produzem uma concepção de que “é possível que a sociedade seja muito pobre, afetando o acesso a determinadas necessidades (como educação, saúde, moradia), mas não passe fome” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 16). Ao apresentarem os números sobre desnutrição infantil, os autores do “estudo técnico” apontam que este indicador estaria “mais relacionado com a pobreza do que a própria fome, pois é

resultado de uma série de fatores, não somente de aquisição calórica” (Monteiro, 1995, p. 9). A fome seria assim um problema “mais difícil de definir”, sendo necessário distinguir a fome aguda da fome crônica, o que equivaleria a uma das modalidades de desnutrição.

O pressuposto principal das análises de Monteiro mencionadas acima e que fundamentam a definição conceitual do programa desde sua concepção, é de que “a pobreza é mais frequente que a desnutrição, e essa é mais frequente que a fome” (Monteiro, 1995, p. 10). A pobreza afetaria, assim, a maior parte da população e a prevalência da desnutrição na infância seria o indicador ideal para acompanhar de perto a magnitude da pobreza em um país.

As métricas diretas passam a ser consideradas como “balizas” que validariam outras métricas e indicadores. Precisamente por serem entendidas como metodologias que capturariam “a falta qualitativa e quantitativa de calorias e nutrientes”, ou seja, a desnutrição diretamente associada à pobreza – compreendida como um conceito mais abrangente do que a fome ou a “carência quantitativa de alimentos” –, elas permitiriam definir a linha de corte que justifica a necessidade da criação e implementação de políticas públicas como aquelas apresentadas sob a égide do PFZ. Ainda que, por trazerem muitos custos em sua aplicação, não foram as metodologias escolhidas para definição do público do programa.

A recuperação e análise de indicadores diretos utilizados na Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN) de 1989, bem como dos resultados de indicadores de desnutrição infantil, comprovariam que “não há dúvida que a grande causa da falta de acesso aos alimentos, bem como da desnutrição infantil, é o baixo nível de renda” (Del Grossi; Graziano da Silva, Takagi, 2001, p. 16), o que tornaria possível, então, utilizar outros métodos de medição mais acessíveis do ponto de vista de custos de aplicação para encontrar a população vulnerável à fome a partir de sua associação com a pobreza.

Segundo as autoras do documento interno para “quantificação da fome no Brasil”, “os métodos indiretos, por outro lado, embasam a maior parte dos estudos ligados à pobreza e fome realizados no Brasil e também dos estudos comparativos com outros países” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 9). Estes são considerados uma maneira eficiente de inferir se a população é carente através de indicadores que não dizem respeito somente à alimentação. São apresentados, assim, dois principais métodos indiretos de medição, um deles denominado como o “Método FAO” e, outro que engloba duas medidas distintas para cálculo da insuficiência de renda.

A metodologia da FAO produz, a cada ano, um relatório denominado “Estado da Insegurança Alimentar no Mundo” (SOFI), que parte da disponibilidade de alimentos em determinado país para calcular o número total de calorias *per capita* disponíveis para sua

população (produção local menos o saldo comercial agrícola e estoques de alimentos). Depois de medida a disponibilidade de alimento, são utilizados “indicadores do consumo alimentar ou da própria distribuição de renda para estimar a desigualdade de acesso aos alimentos” e é obtida a “porcentagem da população cujo consumo alimentar está abaixo das necessidades mínimas previamente definidas, consideradas pessoas subnutridas” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 8).

Essa medida, assim como os indicadores diretos apresentados anteriormente, se baseia no cálculo de “uma média de necessidade calórica mínima para a população, de acordo com a faixa etária e o sexo, estimada a partir do peso mínimo aceitável para altura típica do grupo no país e na atividade mais leve” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 8). No ano de produção do relatório, esse indicador demonstrou que havia, em média, “10% de subnutridos, ou 15,9 milhões de pessoas nesta situação, no período 1996/98” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 8).

No entanto, como a própria FAO veio afirmar e, posteriormente, trazer adaptações à forma de calcular o *índice de prevalência de subnutrição* (PoU) em uma população, suas métricas muitas vezes provocariam uma subnotificação do número de pessoas em situação de subnutrição no país. O que poderia, talvez, justificar o fato de que nos chamados métodos de cálculo de insuficiência de renda “se encontram o maior número de estudos ligados ao problema da indigência e da fome tanto no Brasil como em organismos internacionais, como a Cepal e o Banco Mundial” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 9).

Tais métodos podem ser definidos a partir da elaboração de uma linha de indigência e/ou pobreza, seguidos do cálculo do número de famílias cuja renda é inferior a esta linha, consideradas, então, como a população pobre ou indigente. São descritos no estudo dois principais métodos para estabelecimento dessa “linha de corte”: um relacionado à renda e, outro, ao consumo. Na linha de corte baseada na renda podem ainda ser usados dois parâmetros principais. Um deles é o salário-mínimo e, o outro, o valor de 1 dólar diário *per capita*, medida estabelecida pelo Banco Mundial com o intuito de construir um indicador comparável em nível global (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001).

Segundo as autoras, ambas metodologias possuem graves desvantagens. O cálculo através do salário-mínimo, além de sofrer com sua variação periódica, deve levar em consideração

que este dificilmente chegou, efetivamente, a suprir as necessidades básicas dos trabalhadores. Além disso, o uso de um único valor de renda para o Brasil não leva em consideração as diferenças nos custos de vida entre regiões do Brasil nem entre as áreas rurais e urbanas. [...] Tende-se, assim, a superestimar

a pobreza nas áreas rurais e subestimar nas áreas metropolitanas, que tem custo de vida superior. (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 9).

Já o cálculo através da renda *per capita* de um dólar por dia pode ser influenciado pela “sobrevalorização artificial” do dólar em determinado período, o que aconteceu no Brasil entre 1994 e 1998, causando uma grande subestimação da pobreza no país.

Já na metodologia que prevê a determinação da linha de pobreza a partir da estrutura de consumo é definida “uma cesta básica de alimentos, de acordo com a estrutura de consumo e os preços regionais” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 11). Por meio deste método, considera-se, assim, “indigente a população cuja renda familiar *per capita* não alcance o valor desta cesta alimentar; e como pobres, as pessoas que não atingem a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos (moradia, transporte, etc.)” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 11).

No entanto, partindo da análise de diversas pesquisas sobre as metodologias relacionadas à estrutura de consumo e sua implicação na determinação das linhas de pobreza e indigência, chega-se à conclusão, no estudo do Fome Zero, que existem uma “série de passos que envolvem certas ‘arbitrariedades’ até chegar à definição da população indigente e pobre. Isso faz com que cada cálculo seja único e incomparável com outras formas de cálculo” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 11).

Segundo Sônia Rocha (2000b, p.7), citada no documento, “dependendo das medidas adotadas, a linha de indigência calculada poderia variar 50% e a linha de pobreza pode variar até 127%”. Para a autora, essas diferenças podem ser justificadas pela escolha de alguns processos específicos para a definição das linhas de indigência e pobreza, relacionadas principalmente à padronização das quantidades recomendadas de calorias; à escolha de uma cesta alimentar de menor custo; à estimativa do consumo não alimentar; à estimativa das diferenças de custos de vida nas regiões do país e, por fim, à atualização dos valores monetários das linhas de indigência e pobreza. Pode-se encontrar, então, em estudos para um mesmo ano (1999), uma taxa de 8,7% da população abaixo da linha de indigência enquanto a partir da mesma métrica, mas com variáveis distintas, encontra-se uma estimativa muito maior, em torno de 29% (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 11).

Diante deste quadro apresentado pelas autoras do relatório, parece necessário atentar para algo que está um pouco além da dita “arbitrariedade” na definição de certas populações. Levando a sério que essas disputas pelas melhores métricas e indicadores e, conseqüentemente, pela escolha dos métodos mais adequados para produção de um diagnóstico sobre a condição da fome no Brasil, produzem “um esforço recorrente em diferenciar modos de

ver e de pensar, conferindo a alguns certa autoridade técnica sobre um assunto” (Moraes, 2020, p. 126), penso ser essencial dar atenção privilegiada à maneira que essa produção de dados se transforma em programas de ação de governo que continuam, por sua vez, engendrando mais dados. Neste processo, algumas categorias são estabilizadas, invisibilizando não só o movimento que as constituem como tal (Butler, 1990), mas também produzindo efeitos de realidade que vão além de algumas simples escolhas “técnicas”.

A análise dessas discrepâncias, encontradas na produção de dados através de metodologias indiretas de mensuração da população vulnerável à fome, produziu uma necessidade de utilizar os resultados das medidas diretas estudadas como forma de balizar a escolha dos novos indicadores a serem usados no programa. Essas medidas diretas escolhidas para análise no estudo reafirmam e “comprovam” a definição de fome como a falta de ingestão adequada de calorias, o que produz efeitos específicos e transformações, não somente na consolidação de indicadores para sua mensuração, mas, principalmente, na própria estabilização da categoria de fome como um objeto passível de gestão. A pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição de 1989, bem como o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) de 1974 e 1975, que calculariam diretamente a ingestão de calorias, tornam-se assim os parâmetros que produzem a conclusão de que é muito provável que a falta de acesso a alimentos e o problema da desnutrição sejam causados, principalmente, pela falta de renda.

No entanto, as integrantes do grupo de trabalho apontam que a partir da comparação entre metodologias diretas e indiretas não era possível ainda supor a existência de correspondência entre suficiência alimentar e poder aquisitivo. A insuficiência alimentar que levaria à desnutrição poderia, de fato, ser associada à falta de acesso à renda e, por consequência, à dificuldade de acesso aos alimentos, mas isso não quer dizer que a alimentação seria considerada adequada. Segundo o estudo, “as disparidades observadas parec[iam] indicar que, neste conjunto de observações, a inadequação alimentar dá-se, em larga medida, independentemente do nível de despesa familiar” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 17). Seria, então, “impróprio traçar uma linha de pobreza baseada no custo de uma cesta básica cujo modelo seja a estrutura de consumo alimentar familiar de famílias selecionadas em função do poder aquisitivo” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 17). Portanto,

o fato de se estimar a população indigente objetiva medir, explicitamente ou não, a necessidade de renda “falta” para que as famílias se alimentem adequadamente. No entanto, apenas a medição de renda necessária para adquirir uma cesta de alimentos adequada não leva em consideração as demais necessidades básicas. Se o poder público fornecer renda suficiente para alimentação adequada, como a família vai ter renda para gastos com moradia,

vestuário, medicamentos? (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 17).

Com esse questionamento, as autoras do “estudo técnico” adicionam mais uma camada no processo de sedimentação e objetivação do problema social que visa ser resolvido pelo PFZ. Ao afirmarem que os indicadores associados à renda mensurariam a população que vive em uma situação extrema de privações generalizadas, acabam por colocar o fenômeno da fome, enquanto carência alimentar, como apenas um dos problemas que precisam ser tratados pelo Estado, mas que, ao mesmo tempo, não pode ser efetivamente medido pelos métodos disponíveis naquele momento.

O público pode até se tornar mais amplo, porém, é também mais objetivado, ou como diria Scott (1998), mais “legível” aos olhos do Estado e dos parâmetros técnicos legitimados internacionalmente (FAO, Banco Mundial). A população a ser beneficiada pelo programa é definida, assim, como aquela vulnerável à fome em função da renda. Nesse movimento, a fome é em si eclipsada por não conseguir se “enquadrar” em temporalidades e métricas específicas, e a renda, associada à pobreza, transforma-se na categoria capaz de produzir o objeto e a população alvo das políticas públicas. Podemos entender a fome, então, como esse efeito de poder (Butler, 1999) que não pode ser capturado pelas métricas e que ao ser performada, oculta a si mesma, já que se confunde (ou é substituída) com outros enquadramentos do mundo social.

2.1.2. Produzindo uma população, definindo um problema público

Após uma análise crítica das diferentes metodologias, diretas e indiretas, o quadro técnico do programa adotou a linha da pobreza do Banco Mundial – valor da renda *per capita* de US\$ 1,00 por dia – como o ponto de corte para delimitação do público do Programa Fome Zero. Realizam, no entanto, uma regionalização dessa linha ao manter a área rural do Nordeste como base e acrescentando para as outras regiões “os diferenciais dos custos de vida, calculados a partir da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996 (IBGE, 1999), que tem como principal métrica os preços das cestas básicas de consumo, e definem um valor específico para cada região” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 14).

Além disso, as autoras do estudo também consideram o autoconsumo alimentar¹⁹ através do cálculo de uma proporção da renda e descontam esse valor da linha de pobreza das

¹⁹Segundo as autoras do estudo, o autoconsumo das famílias agrícolas é um item importante da renda e principalmente do fornecimento de nutrientes difícil de mensurar. A forma mais comum é estimá-la indiretamente como proporção do valor da produção agropecuária que não foi “vendida”, calculada a partir da diferença do valor

áreas rurais nas famílias em que pelo menos um membro tem como ocupação uma atividade agrícola. Assim, chegam ao cálculo médio da linha de pobreza com o valor de 1,08 dólares por dia *per capita*, o que equivalia a R\$ 2,05 (no ano de publicação do estudo, isto é, 2001) por dia e uma renda mensal de R\$ 62, 29. Este valor se torna, então, a referência principal do estudo: “famílias com renda *per capita* abaixo deste valor são, assim, consideradas pobres” (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 22).

Dessa forma, é produzida uma estabilização do objeto alvo das políticas públicas do PFZ. Mesmo afirmando que não seria preciso esperar uma definição metodológica da fome para “agir”, tendo em vista que estão certos de que o problema da fome “existe”, o documento para “quantificação do fenômeno da fome no Brasil” irá promulgar a falta de acesso à renda, ou seja, a pobreza, como principal razão para existência da fome no país.

No entanto, esse processo produz, a meu ver, um resultado aparentemente contraditório, mas que pode ser mais bem compreendido se levarmos em consideração que as ciências de governo “operam a partir de relações entre modelos formais e artefatos técnicos que corporificam esses modelos, de modo que as experiências reais são profundamente afetadas ou mesmo produzidas por modelos científicos e suas ferramentas, como é o caso das estatísticas” (Moraes, 2020, p. 130). Ao entender o estudo analisado anteriormente como parte de um conjunto de operações que têm inscritas relações de poder e tecnologias de governo, é possível, então, compreender tal análise como peça central na produção e transformação do conhecimento sobre a fome. A fome, fenômeno associado à privação de alimento, deixa de ser o principal objeto das ações do Fome Zero, ao mesmo tempo que o modelo de medição da pobreza irá se associar, posteriormente, à outra categoria que abrangeria o fenômeno da fome, porém seria mais “objetificável” do ponto de vista das instituições.

Como nos mostrou Hacking (1991) ao retomar a história da produção de estatísticas, censos e análises quantitativas a partir de meados do século XIX, buscando questionar a materialidade de tais formas de documentação e analisar que tipos de verdades constituem esses documentos, é possível identificar a genealogia do processo de formatação de um discurso que tem como objetivo principal “governar as incertezas”. As estatísticas e os indicadores criam uma maquinaria burocrática que está diretamente relacionada às classificações de normalidade

da produção agropecuária e da renda auferida. O problema deste método é que engloba, tanto o autoconsumo alimentar como o autoconsumo produtivo, ou seja, aquela parcela da produção destinada à alimentação animal e insumos intermediários (adubo e sementes), como também as perdas na produção. Além disso, ele valora o autoconsumo tendo como base o preço que seria obtido se toda a produção consumida fosse vendida e não o que representaria efetivamente o “valor economizado”, caso parte desse produto fosse comprado para ser consumido (Del Grossi; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 25).

e buscam produzir objetivações da realidade que tornem possível sua gestão. Os indicadores que produzem as estatísticas têm como objetivo, então, não apenas explicar certos fenômenos, mas governá-los (Moraes, 2020). Para isso é necessário torná-los quantificáveis.

O trabalho técnico de definição do público-alvo do PFZ, apresentado como parte central do documento final do projeto, pretende governar o fenômeno da fome e pode ser lido, assim, como "um esforço de produção e canonização das classificações sociais" – uma das funções mais gerais do Estado (Bourdieu, 2014, p. 38). No entanto, esse processo de construção das classificações sociais somente se consolida em práticas de gestão quando consegue identificar e enquadrar o problema social em questão, tendo assim estabilizadas suas categorias de compreensão.

2.2. A busca por estabilização: produzindo uma política pública

De acordo com Maya Takagi (2006), uma das autoras do “estudo técnico” descrito no tópico anterior, as idealizadoras do projeto Fome Zero, “cientes de que não havia um dimensionamento atualizado, e não questionável, da população que passa[va] fome no país, utiliza[m] a estimativa de pobres, a partir de uma linha de pobreza” para definir e dar sentido ao conceito de “pessoas vulneráveis à fome” (Takagi, 2006, p. 55). Para a economista, o uso desse conceito cunhado através do esforço de análise das diversas metodologias que visavam o dimensionamento da situação de fome no Brasil, tornou possível produzir os limites do que viria a ser o “público-alvo do programa”.

Apesar deste processo de produção de medidas legítimas para que determinados problemas sociais sejam visibilizados, ou, ainda, transformados em um problema público, estar no cerne das mais diversas análises do PFZ e ser, também, apresentado e discutido no próprio texto final do projeto, um aspecto central desse movimento não recebeu a devida atenção.

Um problema social, assim como uma doença ou mazela, só se torna um objeto de conhecimento quando é identificado, são descobertas suas causas e desenvolvidos os métodos para sua resolução ou cura (Hacking, 1991, 1998). As formas de medida constituem assim um dos caminhos para o conhecimento e uma posterior definição do objeto, principalmente através da produção de formas específicas de ajustes do que seriam os limites de sua própria objetividade. Ou seja, a calibração dessas formas de medida, das técnicas e dos indicadores utilizados para estabilização de certos objetos é extremamente importante nesse processo.

Contudo, como venho tentando mostrar neste capítulo, esse enquadramento técnico se constrói em direta relação com a produção conceitual desses objetos ao longo do que

chamamos de prática governamental e, mais especificamente, da produção de políticas públicas. Nenhum método, medida ou indicador pode ser então calibrado, ou analisado, a partir de padrões que sejam independentes dos processos envolvidos em sua própria criação (Hacking, 1998).

A calibração das metodologias que possibilitaram a construção da justificativa do Programa Fome Zero, a saber, a existência agravante da fome no Brasil, pode ser entendida, assim, como a razão estruturante das divergências que ocorreram na elaboração do projeto, tendo consequências em sua fase de implementação e em todas as outras fases do ciclo das políticas públicas. Essas divergências são intrínsecas à produção da fome enquanto um problema público e é, precisamente, o enquadramento dado a esse problema que me interessa desvelar.

Desde a apresentação do projeto do Fome Zero, “criticou-se fortemente a metodologia do programa”, o que tinha como objetivo “desqualificar toda a proposta, mas principalmente, [desqualificar] o fato de recolocar o tema da fome como prioridade de governo” (Takagi, 2006, p. 80). E foi o “debate sobre os números” (Takagi, 2006, p. 80) que orientou tanto as críticas da “oposição” quanto a construção de uma nova narrativa acerca do governo da fome.

De acordo com pesquisadoras do IPEA (Peliano, 1993), a pobreza no Brasil estaria, na época da construção do “estudo técnico” sobre a fome, em números decrescentes, o que resultaria em uma taxa menor do que a metade dos 44 milhões de brasileiros identificados como “vulneráveis à fome” pelo quadro técnico do PFZ. Para as criadoras do programa, no entanto, “esse debate dos números acabou politizado, pois opôs de um lado a gestão do Governo Federal e, de outro, a proposta apoiada pelo líder do PT” (Takagi, 2006, p. 80), além de entenderem que “a permanência dessas críticas ‘politizadas’ poderia estar relacionada com a questão da focalização dos programas sociais, objetivo caro aos formuladores dos programas de renda mínima” (Takagi, 2006, p. 80).

Essas avaliações sobre o programa partem, de maneira geral, de uma crítica à “politização” da agenda, a qual seria fruto da produção de números e indicadores que não dariam conta da realidade da fome no Brasil ou, ainda, como apontou Reinaldo Azevedo (2014), tal como descrevi no início deste capítulo, transformariam essa realidade a depender dos interesses empregados em seu diagnóstico, ainda que as métricas fossem vistas como objetos neutros. Apesar de ser mencionado em diversos estudos que a compreensão da natureza da fome e da pobreza era central para a consolidação do programa (Melo, 2016; Takagi, 2006; Tomazini e Leite, 2016), e mesmo que não se consiga chegar a um consenso sobre a definição destas

categorias, não existe na bibliografia sobre o projeto ou suas políticas um questionamento acerca da utilização de cada um desses conceitos. Ao longo da trajetória do Fome Zero também não há questionamento desses conceitos nos documentos oficiais, nos discursos e nas políticas, assim como não há uma discussão sobre sua associação com o que vem a ser o principal foco das políticas sociais da época: a segurança alimentar e nutricional (SAN).

Muitas analistas e estudiosas do PFZ apontam que o termo fome, presente no nome do programa e nas diversas formas de divulgação e mobilização social, foi usado “apenas” como um apelo político para um problema social que seria maior do que “a falta de alimento” – definição de fome promulgada a partir das conclusões do estudo para definição do público-alvo do Fome Zero. Como tentei mostrar no capítulo anterior, existia desde a concepção do embrião do Programa, isto é, do desenvolvimento da “Política Nacional de Segurança Alimentar”, elaborada pelo Governo Paralelo²⁰ em 1991 e pela articulação do Movimento pela Ética na Política de 1992, consolidado um ano depois, 1993, na “Ação da Cidadania contra Fome, Miséria e pela Vida”, uma separação estrutural entre técnica e política associada diretamente a noções de fome, pobreza e segurança alimentar.

Para Melo (2016, p 49), “do ponto de vista técnico, a proposta do PT foi o embrião do FZ, do ponto de vista político, foi a Ação da Cidadania que mobilizou a sociedade e difundiu as ideias que relacionavam a SAN [abordada na política do PT] com a desigualdade e pobreza”. Assim, no processo de definição do público do programa e consolidação das políticas que o comporiam, era consenso o fato de que “a fome era uma ideia síntese capaz de construir um consenso moral entre o que é justo e injusto” (Magalhães, 2002, p.124). Isso seria possível porque o discurso sofisticado da segurança alimentar e nutricional não conseguiu se espalhar tão facilmente pelo Brasil como a discussão sobre a fome (Ansell, 2014). Faltava, portanto, “politizar a solução para a fome através das políticas públicas para seu combate, de uma maneira que essa fosse, não apenas acessível, mas também exequível” (Ansell, 2014, p. 30, tradução nossa) em termos de gestão.

Nesse movimento, a separação entre os aspectos técnicos e políticos do programa se intensificou. Na delimitação da agenda e, principalmente, na consolidação da estratégia de divulgação e *marketing* do projeto de governo, que iria, posteriormente, possibilitar a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma tentativa de simplificar o conceito de segurança

²⁰ O Governo Paralelo se estruturou sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva após sua derrota em 1989. Teve como tempo de duração os anos de 1990 e 1992, e tinha como objetivo “apresentar propostas alternativas de políticas públicas, enquanto acompanhava, criticamente, o governo Fernando Collor de Mello” (Instituto Lula, antigo Instituto da Cidadania). Disponível em: <https://institutolula.org/historia>. Acesso em: 20 mai. 2021

alimentar por meio do emprego do termo “fome”. Uma atenção às práticas que privilegiam certas categorias, construindo-as como “fáceis de pensar” (Stoler, 2002), pode nos ajudar, assim, a entender como a fome vai sendo formatada como além da “falta de alimentos”.

Através de um processo central no ciclo das políticas públicas, denominado pelas teóricas das ciências políticas como “*framing*”, ou enquadramento, o uso do termo fome, recorrente em diversos momentos da história brasileira, foi pensado e escolhido como uma forma eficaz de dialogar diretamente com a população. Segundo Carla Tomazini e Cristiane Leite (2016), esta escolha ofereceria “aos atores, símbolos e conceitos que serviriam de soluções aos problemas de políticas públicas **em termos normativamente aceitáveis** por meio da transposição e bricolagem” (Campbell, 1998, p. 394 *apud* Tomazini; Leite, 2016, p. 26, grifos meus).

Concebido como um método de análise, mas também de intervenção, esse processo de “enquadramento” foi consolidado nas análises das políticas públicas a partir do pressuposto de que se tem prestado pouca atenção na maneira “como as ideias, ou seja, teorias, modelos conceituais, normas, visões de mundo, molduras, crenças de princípios e similares, ao invés de interesses próprios, afetam a formulação de políticas” (Campbell, 2002, p. 25, tradução nossa). Baseados em conceitos da teoria dos movimentos sociais (Gamson, 1992; Snow *et al.*, 1986; Snow; Benford, 1992; Swidler, 1986; Tarrow, 1994), algumas pesquisadoras passaram a se preocupar “em explicar como os formuladores de políticas públicas **as moldam** a fim de torná-las politicamente aceitáveis” (Souza, 2006, p.39).

Segundo tais cientistas políticas ao partir da perspectiva Weberiana de que “as ideias têm efeitos profundos sobre o curso dos eventos, servindo como agentes de mudança que direcionam a ação baseada em interesses” (Weber, 1946, p. 280), o ato de “enquadrar” se refere, então, à identificação de “ideias normativas e às vezes cognitivas que estão situadas no primeiro plano dos debates políticos” (Campbell, 2002, p. 26, tradução nossa). Buscando a adoção de suas políticas pelo público, as elites elaborariam estrategicamente marcos que podem ser utilizados para legitimar suas propostas de governo.

Ao longo da elaboração do PFZ, a questão da fome dava “sentido simbólico ao programa social” e apontava o malogro das propostas de luta contra pobreza previamente apresentadas. Combinada com outros apelos, a fome aparecia nos discursos e nos pronunciamentos de forma a angariar apoio político para o programa” (Tomazini; Leite, 2016, p. 26). Ela teria sido, então, a forma encontrada para tornar as diversas políticas propostas pelo programa “politicamente aceitáveis” (Tomazini; Leite, 2016, p. 26).

Nesse sentido, além do movimento que venho fazendo nos tópicos anteriores e que diz respeito à forma como pequenos ajustes ou decisões acerca de instrumentos científicos podem provocar uma reviravolta na nossa percepção e nos efeitos materiais dos problemas a serem confrontados por uma política pública, a atenção ao processo de enquadramento da fome, entendido como tecnologia política, traz à tona o “fato inventivo produzido na relação entre atores acerca da ‘realidade’ que os dispositivos de poder oferecem para quantificar e classificar pessoas” (Fonseca *et al.*, 2006, p. 21).

Precisamente porque “dados e práticas governamentais se retroalimentam de forma que se torna impossível dizer o que é precedente a que” (Moraes, 2020), esses dois processos – produção da metodologia para identificação do público-alvo do PFZ e a construção da política de combate à fome, desde sua conceitualização até sua conformação em políticas públicas específicas – são compreendidos aqui como um movimento dialético de estabilização de uma categoria de gestão e, assim, como uma prática tecnopolítica. O que os criadores do programa entendem como uma contingência prática na estimação das pessoas que passam fome, isto é, a falta de pesquisas diretas sobre o consumo alimentar no Brasil, é analisado como um processo de produção de um enquadramento específico de conceitos como os de fome, pobreza e Insegurança Alimentar e Nutricional.

Na produção social do Fome Zero enquanto estratégia de governo, a fome vai se tornando um modelo formal a partir de sua articulação com outros conceitos como o de pobreza e insegurança alimentar. Afinal, como as próprias criadoras do programa afirmam, a ideia de fome diz respeito a algo que vai além de um retrato estático de uma população. Sua temporalidade processual não caberia então nas objetificações necessárias para a produção de certos objetos de gestão, precisamente porque “certas formas de produção de conhecimento e controle requerem uma delimitação da visão” (Scott, 1998, p. 10, tradução nossa). Isso transformaria “o fenômeno posicionado no centro de visão [do Estado] em um objeto mais legível e mais passível de medição e cálculo” (Scott, 1998, p. 10, tradução nossa). Ainda que a fome possa ser entendida como um termo técnico que diz respeito à fenômenos reais, não havia uma única coisa definida e singular que a fome podia nomear. A instituição da insegurança alimentar, por outro lado, tem precisamente esse objetivo.

Como veremos nas próximas páginas, para que a fome pudesse se tornar uma categoria de gestão, as autoras do estudo tentam realizar uma transformação metonímica, tomando uma parte do problema identificado e transformando-o em um todo inteligível. Esse processo, no entanto, acaba por produzir um efeito colateral que transforma também a técnica implicada na produção de dados em um objeto isento de modulações políticas, esterilizada de

possíveis disputas e afetações (Moraes, 2020). Esse movimento de eclipse se insere no que Barbara Moraes (2020) chama de uma dupla perspectiva política:

aquela que entendemos como sendo própria do mundo da política, isto é, da política representativa e institucional, mas também aquela política constitutiva das práticas de conhecimento que disputam no campo dos saberes quem pode falar sobre o mundo e o que pode ser dito a respeito dele a partir dos dados técnicos. (Moraes, 2020, p. 130).

Nesse sentido, é imprescindível entender que a produção de conhecimento e o ato de “fazer Estado” através da construção e consolidação de políticas públicas se tornam uma prática imbricada e inter-relacional, de modo que os dados construídos nesse movimento, isto é, os feitos desse processo, constituem-se efetivamente como fatos que contribuem para as realidades que estão “descrevendo” e não apenas observando (Callon, 2006).

Bourdieu (2014, p. 59) já chamava atenção para esse processo ao afirmar que “os agentes sociais não pegam o mundo social como um dado, mas o constroem”. De acordo com ele, “o trabalho de aspecto científico é uma retórica social que participa na construção de um **problema social**” (Bourdieu (2014, p. 59, grifos meus). É precisamente esse processo de produção de uma ficção social, que não é fictícia, como supõe Reinaldo Azevedo (2014), que irei detalhar nas próximas páginas. Buscarei demonstrar que é através do estudo do potencial das categorias oficiais de alterar as próprias experiências materiais que podemos entender então o Estado como, também, um produto de teóricos.

Mais do que compreender as estatísticas e os indicadores produzidos conjuntamente à construção de um problema social como importantes instrumentos de intervenção política, que “se corporificam na forma de categorias, valores e práticas, e se inscrevem nos corpos na forma de registros e marcas biográficas, fazendo ecoar estigmas e desigualdades preexistentes” (Moraes, 2020, p. 130), busco mostrar que estatísticas e indicadores são produtores de seu próprio objeto de intervenção social.

2.2.1. Uma proposta de segurança alimentar para o Brasil

As agentes envolvidas na criação do Programa Fome Zero tinham como preocupação central compreender de que maneira este programa de governo elaborado em parceria com a sociedade civil e movimentos sociais, desde a época do Governo Paralelo em 1991, poderia ser incorporado à rotina do Estado (Aranha, 2010), após a eleição de Lula em 2003.

Como resultado desse esforço de transformação do projeto político em um programa de governo, foi lançada uma “estratégia nacional” para criação, implementação e

investimentos de recursos financeiros e humanos em diversos programas e ações que tinham como objetivo a integração para atingir uma meta comum: “zerar a fome e a extrema pobreza no Brasil” (Aranha, 2010, p. 75). Segundo o presidente Lula, o combate à fome era uma de suas maiores prioridades, “posto que sua existência em um país que convive com a fartura de alimentos era inaceitável” (Instituto Cidadania, 2001, p. 57). A partir dessa premissa, a fome se torna então o principal inimigo a ser combatido pelo novo governo, consolidando o objetivo do Programa Fome Zero, expresso nas palavras do próprio presidente: “se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (Takagi, 2010, p. 57).

No entanto, no processo de definição das políticas advindas desse projeto político mais amplo, a missão de vida de Lula foi se confundindo e até mesmo se opondo às formas de transformação do PFZ em uma estratégia de governo. Apesar das pesquisas de opinião do período indicarem que a prioridade dada ao combate à fome tinha uma “grande aprovação popular” (Melo, 2016, p. 76),

a principal política social do governo, o FZ, estava mergulhada em oscilações relativas à rota a seguir [...]. Embora o FZ apresentasse um vigoroso diagnóstico sobre as causas estruturais da fome e da pobreza no país, as proposições para combatê-las eram pouco claras, prejudicando as métricas de custo e benefício inerentes ao processo orçamentário (Melo, 2016, p. 76).

De acordo com as criadoras do projeto, a origem do PFZ estava associada a duas vertentes que muitas vezes não eram consensuais: a política nacional de Segurança Alimentar, advinda das discussões gestadas no interior do Governo Paralelo em 1991, e o documento de análise da situação de pobreza e vulnerabilidade, que se agravava nos últimos anos de acordo com o relatório (De Souza, 2006; Takagi, 2006; Belik; Graziano da Silva; Takagi, 2001). Nesse sentido, para que fosse possível a delimitação dos objetivos do programa e a construção de uma agenda comum, era necessário definir as linhas de ação associadas a cada uma dessas vertentes, tanto em termos conceituais, quanto em seu sentido “técnico”, hierarquizando os saberes que incidiriam sobre esse “novo” objeto.

O estudo apresentado no tópico anterior tinha como principal preocupação delimitar os campos de saber associados à fome e à pobreza, mas não havia ainda uma associação direta com a discussão sobre segurança alimentar, a qual ganhava força entre os intelectuais do PFZ em virtude da consolidação dessa narrativa nas organizações internacionais. Fome, pobreza e Insegurança Alimentar e Nutricional, problemas identificados pelo programa e presentes de maneira tão aterradora na sociedade brasileira que eram, no entanto, produto e produtores de realidades específicas.

O documento principal do projeto “Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil”²¹ é assim peça chave na estabilização das categorias que produzem certo problema social a ser combatido pelo Estado e pela sociedade civil, bem como é uma peça-chave na produção da narrativa oficial sobre a fome. Lançado em outubro de 2001 pela articulação entre o Instituto Cidadania, Projeto Fome Zero e Fundação Djalma Guimarães, o programa tinha como coordenador geral Luiz Inácio Lula da Silva e José Alberto Camargo, o então presidente da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM). A “coordenação técnica” era dividida entre Walter Belik, Maya Takagi e José Graziano da Silva (as últimas, duas das três principais autoras do “estudo técnico” discutido anteriormente).

A partir de uma primeira análise sobre a organização do corpo de especialistas do programa podemos encontrar algumas pistas do processo de conformação da fome associado a campos de saber específicos, os quais são constituintes de um modelo de hierarquização na construção de conhecimento que produz certos objetos como parte do domínio da técnica e outros da política (Stengers, 2002). Apesar de não ser esse o enfoque da presente análise,²² compartilho com Bourdieu (2014) a perspectiva de que “para compreender os sistemas simbólicos, há que compreender os sistemas de agentes que lutam a propósito dos sistemas simbólicos, ou seja, entender porque certas pessoas tinham certos interesses em dar uma forma universal à expressão particular de seus interesses” (Bourdieu, 2014, p. 239).

Nesse sentido, não me parece banal o fato de que nenhuma das organizadoras do programa mencionadas no documento têm formação na área de nutrição e que, em sua maioria, o corpo de especialistas advém das ciências econômicas, da agronomia e até mesmo do setor empresarial. Contudo, mais do que buscar desvelar os interesses de cada agente e de seu respectivo campo de atuação, me parece interessante ressaltar aqui que a consolidação da forma da fome está vinculada a campos específicos de saber.

Como mencionei anteriormente, ao retomarmos a genealogia da produção da fome a partir da trajetória de Josué de Castro, entendendo-o como figura paradigmática nesse processo, podemos perceber que, no Brasil, tal fenômeno se constituiu como pertencente,

²¹ A proposta final do Programa não está mais acessível através dos sites oficiais do governo federal brasileiro e “desapareceu” dos arquivos *online*, o que pode demonstrar a tentativa de apagamento, não só dos processos de construção da fome enquanto problema social, mas principalmente da tentativa de transformação da realidade brasileira em relação a tal problema, a partir de uma reescrita de suas narrativas do passado (Stoler, 2002). Tal análise será o principal objeto do próximo capítulo.

²² Esse tipo de investigação sobre os agentes que fazem Estado, ou, ainda, sobre os sistemas simbólicos que constroem a realidade social (Bourdieu, 2014) para uma compreensão dos conjuntos de ideias que produziram o programa PFZ, é encontrado nos trabalhos de Melo (2016) e Tomazini e Leite (2016) já mencionados neste capítulo.

principalmente, à esfera social. Afinal, ainda que os efeitos da fome sejam visualizados a partir do corpo do faminto, isto é, que a desnutrição seja concebida como a expressão mais extrema da fome, ou como um fenômeno clínico dessa mazela, sua construção como problema público até o lançamento do PFZ estava diretamente associada à produção dos limites do que seria entendido como “necessidades sociais básicas”, isto é, a necessidade de reprodução do trabalho (Simmons, 2015, p. 14, tradução nossa).

Segundo as próprias intelectuais do programa, a obra de “Josué de Castro orientou e inspirou a constituição de uma agenda pública de SAN no Brasil” (Menezes, 2004, p. 16), que viria a se concretizar décadas depois com a criação do PFZ. Assim, apesar da desnutrição ser o indicador que irá produzir os limites para definição da população vulnerável à fome, bem como os contornos do objeto alvo das políticas do Fome Zero, a fome enquadrada nesse processo tem sua origem associada ao direito à alimentação adequada, garantido através do acesso a gêneros alimentícios de qualidade.

Desde a apresentação do projeto que deu origem às políticas públicas efetivadas pelo Estado para o combate à fome, podemos perceber o esforço em definir este conceito a partir de uma ideia de direito mais e ampla difundida pela proposta política do então empossado presidente. É central a conformação do direito à alimentação adequada como “um direito inalienável de todo cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele” (Instituto Cidadania, 2001, p. 5). Não obstante, para que esse direito pudesse ser alcançado por todas seria necessário identificar aquelas que não tinham acesso a uma alimentação de qualidade e em quantidade suficiente.

O primeiro movimento realizado no texto se dá, precisamente, através de uma tentativa de justificativa da importância do programa a partir da apresentação do número de pessoas a serem contempladas por suas ações; número esse que foi “encontrado” a partir do “estudo técnico” para delimitação do público-alvo do programa. De acordo com Luiz Inácio Lula da Silva, o público era grande, “mais de 9,3 milhões de famílias muito pobres”, por volta de “44 milhões de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia” (Instituto Cidadania, 2001, p. 5).

Ainda que seja ressaltada a provisoriedade da metodologia utilizada para o estabelecimento do público-alvo, explicitando a diversidade de métodos e, conseqüentemente, de resultados encontrados em um primeiro estudo, as autoras do projeto afirmam que é central a compreensão da fome como um problema real no país, causada pela falta de renda da população: “existe fome não porque faltam alimentos. Mas porque falta dinheiro no bolso do trabalhador para poder comprá-los” (Instituto Cidadania, 2001, p. 5).

No entanto, podemos perceber aí a existência de uma ruptura nos usos de certos termos, e, com isso, na produção da fome enquanto um problema público. Apesar do projeto ser iniciado com uma explicação sobre os princípios gerais do programa, que se constituem a partir das ideias de Segurança Alimentar e Nutricional e de Direito à Alimentação, a “Apresentação” escrita pelo presidente Lula concebe a fome como objeto central. No passar das páginas, torna-se visível a tentativa de transformação do discurso – da fome para a Insegurança Alimentar e Nutricional (ISAN) – que culmina, principalmente, no capítulo sobre a definição do público-alvo, o qual se inicia com o que é chamado de uma “Avaliação dos conceitos de fome, desnutrição e pobreza”, retomando o “estudo técnico” desenvolvido pelo grupo de trabalho do Fome Zero. A parte final do texto do programa se apresenta, assim, como a síntese de uma “Proposta para uma Política Integrada de Segurança Alimentar e Combate à Fome”, que irá entender a fome como apenas um dos aspectos de um problema mais amplo, a Segurança Alimentar e Nutricional.

Dessa forma, podemos perceber na própria construção técnica do documento a separação entre as duas vertentes citadas por Takagi (2006; 2010), que constituiriam as bases conceituais do programa, ao passo que também fica evidente o esforço de transformação do discurso da fome a partir de seu enquadramento enquanto um aspecto da ISAN. Da mesma maneira que tentei até aqui mostrar o movimento que possibilitou a objetivação da fome em um problema de gestão através de processos tecnopolíticos, o texto do programa também procura conformar esse problema público a partir da tentativa de dar uma forma específica e “técnica” à fome, entendida até então como uma categoria utilizada para um “chamado à ação”, “como uma forma de politizar o debate”.

Logo na introdução, as autoras afirmam que o “projeto visa suprir uma lacuna importante na agenda política brasileira: a falta de uma política de segurança alimentar e nutricional que consiga coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil” (Instituto Cidadania, 2001, p. 9). Para elas, o “Direito à Alimentação, que está inserido no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), deve ser garantido pelo Estado. O reconhecimento desse direito implica não apenas o acesso, mas a qualidade e confiabilidade dos alimentos consumidos pela população” (Instituto Cidadania, 2001, p. 9).

Sem ele não podemos discutir os outros [direitos]. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista da quantidade como da qualidade, não há direito à vida. Sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana (Instituto Cidadania, 2001, p. 9).

A partir da discussão extraída do PIDESC, é consentido que o direito a se alimentar significa, precisamente, “o direito de estar livre da fome”, mas, também, o “direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito ao trabalho” (Instituto Cidadania, 2001, p. 9). Ao recuperar brevemente a história da luta para o combate à fome e à miséria no país, é produzida uma narrativa que a entende como um processo de conquista de direitos sociais mais amplos. “Alimentar-se adequadamente” é, como afirmado no extrato acima, um direito que permite a efetivação de outros direitos, compreendidos, de maneira geral, a partir da ideia de acesso.

No entanto, precisamente porque a perspectiva do acesso pressupõe, como veremos mais à frente, não apenas a alimentação adequada, mas os meios para que ela possa ser adquirida, sem que haja detrimento de outras necessidades básicas, “ganha destaque o debate sobre a Segurança Alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento” (Instituto Cidadania, 2001, p. 9). Para as autoras, “o problema alimentar de um país vai além da superação da pobreza e da fome” (Instituto Cidadania, 2001, p. 9).

O fundamental é garantir a Segurança Alimentar. O combate à fome deve ser inserido nesta estratégia maior, pois é a face mais visível da insegurança alimentar, e não queremos conviver com ela, como temos feito há séculos. O eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar às estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social (Instituto Cidadania, 2001, p. 9).

A fome é definida aqui como a face mais visível do que é, pela primeira vez, chamado de Insegurança Alimentar. De maneira distinta e, talvez, quase oposta ao que Lula chama de “fome” na apresentação do programa, podemos perceber o esforço de produção da categoria de ISAN como um objeto de gestão e governo. A (in)segurança alimentar, mais do que uma nomenclatura diferente para um mesmo problema, vai sendo construída no documento como uma nova forma de classificação, ou seja, como um “novo” problema social por si só.

De acordo com Geoffrey Bowker e Susan Star (2000, p. 66, tradução nossa), enquanto uma nomenclatura significaria simplesmente “um nome consensual dado a um objeto existente”, as classificações se constituem como “objetos de cooperação entre mundos sociais. Elas podem também ser definidas como objetos de fronteiras, esses que habitam distintas comunidades de prática e satisfazem os requerimentos informacionais de cada uma delas” (Bowker; Star, 2000, p. 66, tradução nossa).

Sabemos que o estudo das classificações e de sua relação com a organização social é um tópico extremamente debatido e analisado na história da antropologia. Mas, em convergência com a bibliografia apresentada neste capítulo, minha leitura desse processo de

“enquadramento”, “legibilidade” e formatação se dá precisamente a partir de uma análise de certas práticas. Não busco entender, contudo, como empiricamente as agentes envolvidas na construção do PFZ desenharam e empregaram certas categorias, mas, sim, como certos aspectos entendidos como técnicos foram sendo construídos precisamente para se oporem a outros vistos como políticos.

Levar a sério a “repentina” mudança no uso de certos termos e o estatuto que estes vão tomando ao longo da consolidação do projeto parece ser uma tarefa essencial. Mais do que entender os sistemas de classificação como sendo “constituintes das principais instituições sociais, que refletem e descrevem a maneira em que as coisas se organizam no mundo social” (Bowker; Star, 2000, p. 61, tradução nossa), me parece central dar atenção aos efeitos de produção de certos princípios estabilizadores através de sua tecnopolítica e, assim, olhar para a categoria de segurança alimentar, que começa a tomar forma no documento do programa, como uma mistura de entidades físicas e arranjos convencionais.

Quando analisamos o principal objetivo do programa, definido como a produção de um “subsídio para constituição de uma agenda permanente de discussão e de ações para buscar a garantia da Segurança Alimentar e a erradicação da fome no país, como prioridade pública” (Instituto Cidadania, 2001, p. 10), devemos levar em consideração, então, que estamos diante de um instrumento de estabilização e definição de um problema público. O “documento guia contendo elementos de diagnósticos do conceito de segurança alimentar, do problema da fome e das políticas existentes” (Instituto Cidadania, 2001, p. 10) é, assim, um co-construtor da própria “natureza da fome” enquanto objeto de gestão governamental.

O primeiro capítulo do Programa Fome Zero, denominado “Princípios gerais: a segurança alimentar e o direito à alimentação”, inicia-se enfatizando que a “proposta de combate à fome está incluída no princípio de Segurança Alimentar” (Instituto Cidadania, 2001, p. 10). Condizente com a perspectiva de que a fome é uma “parte” da segurança alimentar, o texto vai produzindo uma forma específica da fome que está diretamente imbricada em redes de práticas que são socialmente organizadas e situadas (Bowker; Star, 2000).

As autoras do PFZ dão especial destaque, neste capítulo, para o desenvolvimento histórico do conceito de Segurança Alimentar no mundo, principalmente acerca da maneira como esta categoria foi estabelecida no contexto brasileiro, por meio da junção à ideia de segurança nutricional.

Destaca-se a articulação estabelecida entre a segurança alimentar e a segurança nutricional, como “duas faces de uma mesma moeda”, não se podendo garantir uma delas sem que a outra também esteja assegurada. Procurava-se assim romper com a separação mecânica que frequentemente se estabelece e que tem

como efeito a geração e aplicação de políticas de formas setorializadas e estanques. (Instituto Cidadania, 2001, p. 14).

De acordo com as idealizadoras do programa, o conceito brasileiro de SAN foi desenvolvido porque “não mais se podia aceitar a visão de que o alimentar é uma questão para ser tratada pelas áreas da economia e agricultura; e o nutricional, como atribuição específica da área da saúde” (Instituto Cidadania, 2001, p. 13).

A partir desta premissa, o documento chega então à afirmação de que a segurança alimentar está regida por um princípio básico: “trata-se de considerar o direito humano à alimentação como primordial, precedente a qualquer outra situação, pois é parte componente do direito à vida” (Instituto Cidadania, 2001, p. 14). Esse direito começa, assim, pela luta contra fome, que aqui é definida como a “garantia a todos os cidadãos do direito ao acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente **para atender a necessidades nutricionais básicas essenciais à manutenção da saúde**” (Instituto Cidadania, 2001, p. 14, grifos meus).

Para que esse direito alcance a todas de maneira integral, é preciso “muito mais do que uma ração básica nutricionalmente balanceada”, isto porque “o ato de alimentar-se é, para o ser humano, um ato ligado à sua cultura, à sua família, a seus amigos e a festividades coletivas” (Instituto Cidadania, 2001, p. 14). Elas seguem argumentando que, “ao comer, portanto, não só satisfazemos nossas necessidades nutricionais, como também nos refazemos, nos construímos, nos potencializamos uns aos outros como seres humanos [...]” (Instituto Cidadania, 2001, p. 15).

A Segurança Alimentar e Nutricional se construiria assim a partir destas premissas, ainda que, segundo as idealizadoras do programa, sua definição continue sendo “um espaço de disputas muitas vezes árduo” (Instituto Cidadania, 2001, p. 15). Vale destacar aqui que é enfatizado no texto que o conceito de SAN apresentado “não pode se dar como estabelecido, mas como ainda em processo de construção”, sendo necessária a “elaboração de uma argumentação sólida, fundamentada nos princípios já enunciados e que se faz a partir de um debate amplo e ao mesmo tempo consistente” (Instituto Cidadania, 2001, p. 15). Essa constatação me parece importante, pois evidencia a necessidade de produção e consolidação de conceitos e objetos como parte central da construção do que viria a ser um programa público, ainda que sua “natureza” processual seja inerente.

Desta forma, o primeiro capítulo do documento do Fome Zero é finalizado, precisamente, com a definição brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional que irá orientar todo o projeto e que foi cunhada partindo da base conceitual enunciada na proposta apresentada na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas. (Instituto Cidadania, 2001, p. 15).

O capítulo seguinte do PFZ é denominado “O problema da fome”, e parece ser o único momento do texto, exceto pela abertura escrita pelo presidente Lula, em que ocorre uma tentativa de aproximação do conceito de fome com a proposta mais ampla do programa. É possível até mesmo traçar paralelos entre a discussão explicitada com a perspectiva de Josué de Castro (1948), apresentada no capítulo um desta tese, a qual entende a fome como um problema social, que precisa ser “compreendido” para que possa ser desmistificado (Castro, 1948).

A narrativa do capítulo dois do Programa se constrói precisamente através da premissa de que “para se atacar com eficácia um problema é necessário, em primeiro lugar, ter clareza da natureza do mesmo” (Instituto Cidadania, 2001, p. 21). Assim, é imprescindível “fazer um diagnóstico do problema da fome, buscando derrubar certos mitos que têm contribuído para a perpetuação da fome no mundo” (Instituto Cidadania, 2001, p. 21). Para tanto, são apresentados “cinco mitos acerca da natureza da fome” que serão “derrubados” através da apresentação de dados estatísticos advindos de organizações internacionais e da refutação de algumas informações do “senso comum” sobre a fome no mundo e no Brasil.²³

A atenção aos “mitos” sobre a fome me parece, no entanto, menos interessante e produtiva do que a análise do movimento empreendido no capítulo, que busca conformar e coordenar a categoria de fome, vista como mais compreensível pela população do que o conceito de SAN, com a proposta do programa, a qual se insere, precisamente, na construção e consolidação de uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em cada um dos tópicos em que esses mitos são apresentados e refutados, busca-se, assim, produzir a ideia de que a fome é *um* dos problemas associados à SAN, e que estes problemas que afetam o país como um todo precisam ser abordados por uma política de governo baseada em evidências científicas, que poderá propor um novo modelo de gestão governamental.

²³ Os mitos são: a fome não tem diminuído no mundo; a fome não é causada pelo aumento da população nem pela falta de alimentos no mundo; existe um mercado da fome no mundo; no Brasil, a pobreza e a fome não estão concentradas nas áreas rurais do Nordeste; as forças de mercado não resolvem o problema da fome.

É importante salientar que não é apenas através de gráficos e tabelas, mas também de citações e referências a eventos internacionais relacionados à alimentação e a uma bibliografia internacionalmente reconhecida sobre o tema, que é construída uma narrativa “técnica” para justificar a importância da atenção a essa problemática. Em todos os tópicos apresentados, isto é, na desconstrução dos cinco principais “mitos sobre a fome”, vai sendo produzida uma narrativa que irá justificar, por fim, a importância do Programa Fome Zero a partir da constatação de que a fome é um problema real.

Todavia, essa justificativa inicial do projeto só toma a forma de uma política pública ao ser fundamentada por dados concretos trazidos no “Estudo para delimitação do público-alvo” do programa. Isso se dá, segundo um dos próprios intelectuais proponentes do Fome Zero, pelo fato da “fome” não ser entendida como um problema objetivo ou como uma categoria de gestão. De acordo com Belik, ainda que possamos, a partir da análise histórica da existência da fome no mundo, afirmar que ela é um fenômeno real, não é possível através desse tipo de análise “ver a cara dos famintos” da maneira que o Estado precisa para tornar legíveis os seus sujeitos de direito. Com esta afirmação, o economista deixa evidente a preocupação com uma racionalidade característica do Estado contemporâneo, que nos instiga a perguntar, assim como Stoler (2002), por que e quando o Estado se preocupa em contar sujeitos e objetos.

O documento para “Quantificação do fenômeno da fome no Brasil e uma metodologia para estimação do público-alvo do projeto Fome Zero”, apresentado no quarto capítulo do projeto, traz como conclusão a constatação de que

a maioria dos estudos para cálculo de indigência utilizam a renda necessária para adquirir uma cesta básica. No entanto, todas essas pesquisas são importantes para um acompanhamento do problema. Mantendo-se a metodologia constante ao longo dos anos, é possível verificar a evolução do problema, mas **o seu estado atual é variável de acordo com a metodologia utilizada**. Verifica-se, desta forma, a dificuldade de se mensurar a indigência e a pobreza no Brasil. Mas há elementos suficientes para mostrar que o problema existe, é bastante sério e não está diminuindo na velocidade desejada. (Instituto Cidadania, 2001, p. 71, grifos meus).

É enfatizado ao longo do texto que “todo programa exige uma quantificação do público beneficiário”, mas que “não há, no país, consenso sobre números que dimensionem essa população” (Instituto Cidadania, 2001, p. 69). Mesmo sendo possível encontrar algumas metodologias que possibilitam estimar os números da situação de fome, pobreza e desnutrição, e que esses conceitos possam ser entendidos como tendo “forte relação”, não é possível afirmar que estes tenham “o mesmo significado”.

As autoras do estudo citam, então, Carlos Monteiro (1995), afirmando que

a falta de renda torna difícil o acesso às necessidades básicas, como alimentação, vestuário, habitação, educação, cuidados com a saúde etc. A prioridade dada pelas famílias ao alocar os escassos recursos varia de família para família (moradia x alimentação x cuidados com a saúde). Assim, é possível que a sociedade seja muito pobre, afetando o acesso a determinadas necessidades (como educação, saúde, moradia), mas não passe fome. Também é possível que pessoas tenham renda suficiente para se alimentar e viver dignamente, mas tenham uma alimentação inadequada. Com relação à fome e à desnutrição, [pode-se dizer] que toda fome leva necessariamente à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina da deficiência energética, principalmente na população infantil. (Instituto Cidadania, 2001, p. 70).

A partir desse movimento chamado de “avaliação dos conceitos”, que apresenta as diversas metodologias que estariam associadas à medição de cada um desses problemas, é explicado no texto como foi produzida a definição do público beneficiário. Em uma nota de rodapé, as autoras apontam ainda que esse processo detalhado “pode ser encontrado no trabalho encomendado especialmente para o Projeto Fome Zero” (Instituto Cidadania, 2001, p. 70), já discutido neste capítulo.

Ainda que no documento do programa essa metodologia esteja descrita em um formato reduzido, e que ela tenha sido “simplificada”, buscando facilitar a compreensão do público leigo como afirmou Belik,²⁴ é importante notar que há a utilização de diversas tabelas que buscam explicitar os valores encontrados a partir da aplicação dos parâmetros da linha de pobreza e indigência. Essas tabelas são produzidas dando ênfase às informações sobre o ano e as regiões do país, bem como separam os dados em relação às regiões metropolitanas, urbanas e rurais, o que parece servir de “comprovação” para as afirmações feitas sobre os mitos da fome, apresentados no capítulo dois do documento. As estatísticas e indicadores apresentados no projeto operam, então, como um subsídio técnico que dá corpo à narrativa desenvolvida ao longo do texto, ao mesmo tempo em que cria sua própria narrativa a partir da delimitação de um grupo populacional específico, no caso, os vulneráveis à fome.

O que importa perceber nesse processo que busca simplificar informações, ao mesmo tempo em que apresenta dados usando uma linguagem baseada em pressupostos científicos de acordo com cada um dos campos de saber mobilizados nas distintas partes do projeto, é que reside aí a produção de um objeto técnico passível de ser transformado em um instrumento de gestão. Apesar desse objeto ainda conter certos ruídos ou contradições advindas de sua formatação, ou o que Butler (1990) chamaria de “deslizamentos” nas definições de certas categorias, é através da tentativa de sua estabilização que é possível produzir o público do programa.

²⁴ Entrevista com Walter Belik conduzida por mim em 02 de setembro de 2016.

No entanto, essa tentativa de calibração e adequação de diferentes métricas, instrumentos e indicadores, conjuntamente à conceitualização da fome, conforma a revisão dos próprios conceitos que possibilitaram sua produção. Como nos mostra Ian Hacking (1998) em sua obra *“Rewriting the soul”*, muitas vezes conceitos já consolidados se transformam a partir dos resultados de sua aplicação em testes, ao mesmo tempo que, em outros momentos, a própria metodologia para produção de indicadores passa a ser revisada por causa da falência nos processos de calibração de seus instrumentos. A maior parte das ciências funcionaria assim e um dos principais resultados desse movimento de adequação, formatação ou legibilidade de um objeto é que certos conceitos entendidos como anteriores à formulação de tais métodos são então objetificados.

No caso específico analisado por Hacking (1998, p. 99, tradução nossa),

o que antes eram discriminações feitas por indivíduos adequadamente educados e treinados, foram transformadas em medidas imparciais, distantes e não subjetivas de inteligência. A inteligência se tornou um objeto, independente de qualquer opinião humana. A psicologia empírica alcançou regularmente a objetividade, seguindo este caminho.

Ainda segundo o autor, enquanto antropólogo observador das práticas de desenho e teste dos questionários para diagnóstico de deficiências na inteligência, é evidente que a principal função desta prática não é a de promover uma ferramenta clínica de identificação de doenças, mas sim de estabelecer objetividade na produção de conhecimento sobre patologias específicas.

Em relação ao Programa Fome Zero, o caminho é o mesmo. Ainda que não estejamos falando do processo de construção de conhecimento clínico, o modo prático-teórico (Stengers, 2002) de objetivação de um problema público é totalmente comparável. Desde a definição do público-alvo, passando pela conceitualização do problema no texto final do programa até chegar à produção da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), é precisamente a busca por objetividade que irá orientar sua configuração, instituindo o conceito de Insegurança Alimentar e Nutricional como principal objeto de gestão das políticas públicas de combate à fome.

Dessa forma, podemos perceber que na busca por uma delimitação do que viria a ser uma política guarda-chuva para todas as políticas sociais brasileiras, ocorre uma tentativa de transformação de certas práticas científicas em práticas de gestão estatal através da modulação de alguns conceitos e métricas. No entanto, como aponta Talal Asad (1994), essa transformação raramente ocorre sem distorções e algumas coisas que pareçam incomensuráveis

aos olhos de certos atores (como as cientistas), acabam sendo “enquadradas” e sistematizadas, transformando-se em categorias de gestão.

A vulnerabilidade à fome se define assim como o problema de acesso à renda que garantiria a Segurança Alimentar, conceito mais amplo que abarca a ideia de fome, mas não se restringe a ela. Ao olharmos para a fome a partir de uma perspectiva da “ontologia prática” (Stengers, 2002), podemos perceber então que na elaboração das políticas do PFZ “a opção do governo foi a de combater a fome tratando-a no contexto de construção da Segurança Alimentar no país” (Aranha, 2010, p. 76).

Garantir a segurança alimentar é promover uma verdadeira revolução, que envolve além dos aspectos econômicos e sociais, também mudanças profundas na estrutura de dominação política. Em muitas regiões do Brasil, as condições de pobreza são mantidas porque inclusive facilitam a perpetuação no poder de elites conservadoras que há séculos mandam neste país. (Instituto Cidadania, 2001, p. 5).

Mas essa escolha não é, como venho discutindo aqui, apenas uma escolha de palavras ou de ideias que poderiam ser utilizadas umas como sinônimos das outras, como os próprios teóricos do programa já apontaram. Ao compreender o Estado “como um produtor de princípios de classificação” (Bourdieu, 2014, p. 227), podemos perceber a importância da retroalimentação na produção de conceitos e métricas, que, se escavados, permitem desvelar os processos pelos quais o Estado se constrói como o principal produtor de instrumentos da construção de sua própria realidade social (Bourdieu, 2014, p. 230).

Sem separar mais os significados dos próprios objetos, e concebendo estes enquanto produtos e produtores da realidade, que podem ter a forma tanto de indicadores como de conceitos, ideias, nomes ou métricas, podemos finalmente olhar para a fome a partir dos olhos do Estado, e entender que nesse processo ela toma a forma da insegurança alimentar. Entretanto, na consolidação desta enquanto objeto de gestão, ela ainda dependeria da construção dos “aspectos definidores e diferenciadores que tornariam a política de SAN específica em relação às demais políticas sociais” (Takagi, 2006, p. 61).

2.3. Fechando o “ciclo das políticas públicas”: a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)

O ano de 2003 foi um marco na trajetória das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no país, principalmente porque elas se consolidaram enquanto um conjunto de políticas sociais mais amplas através da instituição do Programa Fome Zero, quando se tornaram também uma prioridade do Estado Brasileiro.

Como venho demonstrando até aqui, para que essas políticas pudessem constituir uma parte central da agenda do governo que se instaurava na época, era necessária a produção de mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações criadas sob a égide do Fome Zero que, até então, dependiam de indicadores e métricas provisórias. Esses mecanismos eram “necessários tanto no processo de implementação das ações [primeira fase do ciclo das políticas públicas], no que diz respeito à cobertura da população-alvo e aos desafios políticos e administrativos daí recorrentes, quanto na medida do impacto das políticas de segurança alimentar” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 188).

Os primeiros passos para que esses mecanismos específicos fossem criados tratavam precisamente da identificação do problema através da análise de dados existentes e sua posterior “conceitualização”. Tais processos se retroalimentam da perspectiva analítica, mas na construção das políticas públicas são concebidos como etapas sequenciais necessárias para o desenvolvimento das primeiras fases de construção e implantação do PFZ.

Nesse sentido, para a gestão do Fome Zero, como consequência da definição do público-alvo do programa – a partir de métricas e indicadores provisórios, como venho argumentando – seria possível identificar o problema da fome e localizá-lo em um marco conceitual mais amplo, que vinha sendo desenvolvido no Brasil de maneira consistente desde os anos 1990. Essa localização e formatação do problema da fome estaria, assim, diretamente relacionado à produção da categoria de Segurança Alimentar e Nutricional a partir de um ideário consolidado em meio ao contexto social da época.

Podemos perceber essa associação ao retornarmos à definição de SAN estabilizada no texto do programa, analisado anteriormente, e que serve de documento guia para as políticas públicas a serem implementadas no primeiro mandato do Presidente Lula. O movimento central do texto se constitui como uma tentativa de produção de uma categoria de gestão que contemple o fenômeno da fome, mas que o extrapole em termos conceituais e de abrangência do público-alvo, partindo do pressuposto que “o problema da fome não é uma questão apenas de indisponibilidade de alimentos” (Instituto Cidadania, 2001, p.9). Tal fenômeno não podia ser medido, no entanto, através dos indicadores até então existentes. A SAN, enquanto objeto institucionalizado é produzida, assim,

Como a realização do 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 alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. Constitui um conceito bastante abrangente, por natureza interdisciplinar, que envolve questões de acesso a alimentos de qualidade, práticas alimentares saudáveis, práticas sustentáveis

de produção, cidadania e direitos humanos. A definição brasileira se destaca por definir a SAN em termos de qualidade e quantidade de alimentos adequadas para toda a população, de todas as classes sociais, sem excluir, do âmbito de ações requisitadas, as classes menos carentes.²⁵ (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 188).

Essa definição abrangeria, contudo, uma gama de áreas de conhecimento que incidiriam sobre sua conceitualização, bem como trariam consigo, além de marcos conceituais e disciplinares, seus próprios indicadores, os quais, “tomados isoladamente, não são suficientes para a compreensão integral do problema” (Kepple; Segall-Corrêa, 2012, p. 188). Para Anne Kepple e Ana Maria Segall-Côrrea (2012, p. 188), áreas como as de “economia, direito, agricultura, educação, saúde, nutrição, assistência social, sociologia, antropologia e psicologia, entre outras, têm sua própria perspectiva e expectativa na compreensão e utilização desse conceito, o que equivale a dizer que têm um marco teórico particular”.

Levando em consideração que “cada sistema de classificação está ligado a um conjunto articulado de práticas de codificação; e que esses sistemas de classificação em geral refletem os motivos conflitantes e contraditórios das situações sócio técnicas que deram origem a eles” (Bowker; Star, 2000, p. 64, tradução nossa), poderíamos afirmar que a categoria de SAN se constrói, ao longo da trajetória do PFZ, como um objeto técnico interdisciplinar, que tem muitas vezes seus limites e internalidades expostas, produzindo certa instabilidade em sua definição.

É precisamente acerca dos instrumentos para estabilização dessa categoria que irei discutir aqui. De acordo com a bibliografia sobre as políticas públicas de SAN (Jones *et al.*, 2013), a medição apropriada da segurança alimentar é essencial para o desenvolvimento de sistemas de monitoramento global, bem como para a criação e implantação de diversos programas sociais e políticas públicas. Porém, existiriam inúmeras definições e operacionalizações para esse conceito, que são associadas a processos interdisciplinares e multi-setoriais estabelecidos em sua consolidação.

No processo de definição e instituição da categoria de SAN ao longo da trajetória do Fome Zero, é possível perceber que esta foi, em alguns momentos, enquadrada a partir do fenômeno da fome para posteriormente se consolidar como uma categoria em si, mais objetivada do que o conceito de fome. Para Jones *et al.* (2013, p. 481, tradução nossa), “a fome foi por muito tempo conjugada à ideia de insegurança alimentar porque sua força política e

²⁵ Essa definição estava de acordo com o documento aprovado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e incorporado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Lei nº 11.346, de 15 de julho de 2006).

apelo emocional pode ser compreendida como um instrumento potente para trazer muitos à ação”. No entanto, ainda que a fome possa ser compreendida como uma categoria de mobilização política, grande parte da gestão pública e das estudiosas desta temática explicitam a necessidade de definição de cada um dos conceitos a ela associados, ressaltando a premissa de que “a decisão de usar um termo ou outro nas discussões está condicionada ao enquadramento de um determinado argumento e, no caso de suas medidas, à forma como as escalas e métricas são construídas” (Jones *et al.*, 2013, p. 482, tradução nossa).

Nesse sentido, partindo das análises técnicas realizadas pelas pesquisadoras do Programa Fome Zero e dos resultados encontrados na aplicação das diversas metodologias de mensuração da fome e da pobreza no país, chega-se à conclusão de que é necessário produzir um método “útil” para identificar e medir a SAN, principalmente porque na maior parte dos documentos e relatórios sobre o problema da fome “não se define explicitamente tal conceito” (Radimer *et al.*, 1990, p. 1544, tradução nossa).

Ao compreenderem que existe uma incongruência entre as definições de fome e as medidas usadas para indicar sua presença, principalmente porque suas definições variam muito e são geralmente associadas a uma “sensação difícil e dolorosa” (Jones *et al.*, 2013, p. 482, tradução nossa) ou a uma abstração metafórica pouco objetivável, as intelectuais do programa e, mais especificamente, as gestoras de saúde pública implicadas na institucionalização das políticas de SAN no primeiro governo Lula, mobilizaram-se para produzir novas métricas que dessem conta, de forma direta, do novo problema público agora instituído.

Tal medição deveria abordar as três questões centrais que aparecem na definição brasileira da Segurança Alimentar e Nutricional: a disponibilidade de alimentos, o acesso e sua utilização biológica. Além, também, de direcionar a atenção para os determinantes múltiplos e intersetoriais desse problema a partir de três níveis principais: macrosocioeconômico, regional e local, bem como domiciliar, “mostrando como cada nível afeta os determinantes do próximo” (Segall-Corrêa, 2007).

Os métodos analisados e utilizados provisoriamente para a definição do público-alvo e para a consolidação da agenda principal do PFZ mostravam a importância da abrangência das ações, que precisavam ser analisadas nas diferentes escalas, mas também que era necessário levar em consideração os diferentes níveis que produziriam uma população “vulnerável à fome”. As metodologias, diretas e indiretas, apresentadas não conseguiram, segundo as autoras do programa, contemplar cada um desses aspectos, ou, ainda, mostrar a relação entre as diferentes escalas nas quais tais questões se manifestavam.

Como tentei evidenciar no tópico anterior, o fenômeno da fome foi sendo, assim, limitado a um tipo de experiência relacionada ao acesso à comida que dizia respeito, especificamente, à sua falta, à insuficiência de energia alimentar. Apesar do programa continuar a utilizar o slogan do combate à fome, mesmo quando o nome “Fome Zero” havia sido deixado de lado, a fome entendida a partir de um caráter sistêmico e associada a uma busca por direitos mais amplos, por cidadania e participação social, foi se conformando como um dos aspectos da insegurança alimentar que, segundo suas idealizadoras, traria uma abrangência maior do problema.

Ao entender que a Segurança Alimentar é mais do que “simplesmente estar livre da fome” (Cafiero, 2012, p. 1, tradução nossa), e que o direito à alimentação se estende para além da mera sobrevivência, podendo ser definido como “a base para uma vida saudável e produtiva” (como define a literatura internacional sobre o tema), ou seja, ao reconhecer a complexidade deste conceito, se tornariam óbvios os desafios para seu monitoramento.

Apesar do fato de que em fóruns políticos recentes a segurança alimentar tem sido descrita como “um objetivo mensurável e monitorável” (FAO, 2001), e por mais impalpável que seja para muitos, deve ser claramente reconhecido que, se for feita referência à definição ampla que envolve “todas as pessoas em todos os momentos” e tanto às “necessidades alimentares e preferências alimentares”, nenhuma medida direta do estado de insegurança alimentar no mundo jamais será possível. Tal medida, de fato, implicaria na capacidade de monitorar continuamente todas as dimensões que constituem a segurança alimentar no nível de indivíduos de uma população. (Cafiero, 2012, p. 1, tradução nossa).

A partir da conceitualização expressa no próprio texto do programa, seria necessário assim “identificar indicadores que meçam desde o direito de acesso ao alimento até as condições concretas desse acesso”, pois segundo Segall-Corrêa (2007, p. 144), “quando se discute SAN, o que está implícito é que haja condições de vida e condições nutricionais adequadas para toda a população”.

Tendo em vista que no Brasil frequentemente se estimava a magnitude do que se chamava de Insegurança Alimentar e Nutricional a partir do estabelecimento de um “parâmetro de renda necessária ao consumo alimentar e não alimentar básicos da população, derivando desses a linha de pobreza e indigência” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 190) regionalizadas e que a FAO/ONU mensurava o grau de vulnerabilidade à carência alimentar dos diferentes países através do indicador de despesas calóricas *per capita*, faltava, ainda, segundo as criadoras do PFZ, um indicador que trouxesse a experiência domiciliar/familiar da ISAN para o debate.

Até os anos 1990, era o IMC que configurava o indicador mais seguro para medir a desnutrição e a fome, caracterizadas nesse momento como uma carência alimentar quantitativa

que se via associada ao baixo peso individual. Era esse indicador que também servia como instrumento primordial de calibração (Cafiero; Viviani; Nord, 2018; Hacking, 1998) da situação de fome no país durante o processo de definição do público-alvo do Programa Fome Zero, principalmente por indicar uma população que vivia uma situação extrema de privação de comida e, conseqüentemente, de outros direitos básicos.

Contudo, informados pelo desenvolvimento do marco teórico da Segurança Alimentar que tomou força no país com a construção de sua política nacional, durante o Governo Paralelo, as pesquisadoras responsáveis pela conceitualização e mensuração da SAN na implementação do Fome Zero acreditavam que medidas antropométricas como as do IMC “obscurece[ria]m as conseqüências psicossociais potenciais daquela condição, bem como a compreensão da segurança alimentar e nutricional como um direito humano e uma questão de bem estar e saúde em si” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 188).

Passou-se a discutir, então, “a pertinência política e a viabilidade técnica de adaptar e validar” (Segall-Corrêa, 2007, p. 143) instrumentos internacionais de medida de SAN para a realidade brasileira, compreendendo que “a academia poderia fornecer contribuição relevante no sentido de incorporar às políticas do FZ indicadores diretos de quantificação da população sujeita a diferentes graus de insegurança alimentar, apropriados também, para o acompanhamento e avaliação de suas ações e estratégias” (Segall-Corrêa, 2007, p. 143). Isso se mostrava extremamente necessário porque “faltava no Brasil indicadores para medida do fenômeno da insegurança alimentar e da fome [vista aqui como um dos níveis da ISA], considerando este como um fenômeno vivenciado em casa ou individualmente, decorrente de restrição financeira e resultado de um conjunto de fatores relacionados” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 192).

Para Ana Maria Segall-Corrêa e Leticia Marín-Leon (2009), pesquisadoras da área da saúde pública da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), que estavam engajadas no desenvolvimento dos métodos diretos para medida de SAN, as formuladoras do PFZ haviam se baseado em indicadores de rendimento familiar *per capita* para delimitação do público beneficiário. No entanto, esses indicadores de renda, referidos ou não às linhas de pobreza e indigência, forneciam diferentes estimativas de população alvo dos programas do Fome Zero, a depender do método utilizado (Segall-Corrêa; Marín-Leon, 2009).

Assim como as intelectuais do programa e autoras do “estudo técnico” para definição do público beneficiário do PFZ ressaltavam, as estimativas da população alvo encontrada através dessas medidas apresentavam números que variavam entre 21 e 46 milhões de brasileiras na situação de miséria e, por isso, de carência alimentar. Essas diferenças, na

ordem de milhões, eram “resultantes dos procedimentos indiretos da insegurança alimentar, baseados cada um deles, segundo as criadoras da EBIA, em pressupostos próprios e em geral, atendendo a necessidades diferentes” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 189). Além disso, eles produziram “informações agregadas que tornam homogêneos grupos populacionais distintos, trazendo dificuldade para análise do impacto das políticas públicas” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 189). A mesma crítica feita ao conceito de fome e sua falta de objetividade poderia ser aplicada, assim, ao conceito de SAN através da análise dos indicadores utilizados até então.

Dessa forma, seria necessário produzir indicadores diretos e com validade aceitável para medida da segurança alimentar e nutricional. Ainda que os indicadores diretos utilizados pelo “corpo técnico” do PFZ para identificar a fome pudessem ser considerados como medidas diretas do estado nutricional de uma população, estes eram vistos como medidas indiretas para medição da insegurança ou segurança alimentar. Tendo como pressuposto a ideia de que “a insegurança alimentar decorre de falta de qualidade e de quantidade dos alimentos, mas também existiriam componentes psicológicos importantes para sua definição, como a incerteza ou a preocupação” (Segall-Corrêa, 2007, p. 146), tais pesquisadoras foram buscar na experiência norte-americana possíveis modelos para desenvolvimento de um indicador direto que correspondesse à complexidade da definição brasileira de SAN.

Foram mapeados dois projetos estadunidenses que objetivavam, segundo Segall-Corrêa e Marín-Leon (2009), identificar famílias em situação de fome para inclusão em projetos de intervenção e alertar a sociedade norte-americana sobre a insegurança alimentar. A partir desses projetos, havia sido produzido nos Estados Unidos uma

escala que mede não só a magnitude do problema da insegurança alimentar na população, mas também identifica diferentes graus de acesso aos alimentos: desde a completa satisfação das necessidades alimentares, o que seria considerado como segurança alimentar, até as experiências em níveis de progressiva gravidade de restrição alimentar (insegurança alimentar leve, moderada ou grave). (Segall-Corrêa; Marín-Leon, 2009, p. 3).

De acordo com as coordenadoras do projeto estadunidense, Kathy Radimer e Christine Olson (1990; 1992), seria possível por meio dessa escala não apenas dimensionar o problema da fome, mas, principalmente, defini-lo a partir de um contexto social específico, ou seja, produzir uma conceitualização da fome que fosse socialmente informada. Para as autoras, as definições de fome que nunca são “completamente estabilizadas” incluem, normalmente, alguns componentes centrais, tais como a sensação física de fome, a interrupção de padrões de alimentação socialmente aceitos e a ingestão inadequada de comida, associada à qualidade da alimentação, ao consumo e à oferta.

Tais componentes poderiam ser analisados a partir de processos que são geridos no interior do lar. Inicialmente haveria a preocupação ou a incerteza quanto à capacidade pessoal ou familiar de obter os alimentos necessários para um futuro próximo, depois o comprometimento da qualidade da alimentação paralelo a uma estratégia para garantia da quantidade necessária e, por último, se os problemas que originaram a redução da quantidade não se resolvem, ocorre a redução da quantidade, inicialmente para os adultos e depois para as crianças (Radimer *et al.*, 1990).

A escala americana permitiria, assim, segundo as pesquisadoras brasileiras envolvidas na produção de uma métrica nacional para a SAN, dimensionar diretamente as deficiências quantitativas e qualitativas de acesso aos alimentos, isto é, produzir um indicador direto de medição dos mais diversos aspectos da segurança ou insegurança alimentar e nutricional.

Precisamente a partir de 2003, começa-se a desenvolver então o que viria a se consolidar como a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), a qual, apesar de inspirada nas escalas norte-americanas, apresenta uma diferença crucial em seu objeto de medição. Ao invés de medir a fome, como as escalas criadas por Radimer *et al.* (1990), no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 nos Estados Unidos, a escala brasileira tinha como objetivo central medir a segurança alimentar e nutricional.

Essa mudança na própria nomenclatura da escala diz respeito a mais do que apenas uma mudança de nomes, ainda que o *nomos* “seja um princípio de visão e de divisão do mundo que se impõe de modo muito poderoso” (Bourdieu, 2014, p. 237). Tal transformação produz a consolidação da insegurança alimentar e nutricional como principal objeto de gestão, isto é, principal problema público a ser gerido pelo governo do momento. No entanto, é importante notar que esse processo somente se estabiliza a partir de sua relação com a fome e com seus usos sociais ao longo da trajetória do Programa Fome Zero.

Outro ponto que diferencia uma escala centrada na segurança alimentar e nutricional é a sua relação com o que seria seu oposto, a obesidade e o sobrepeso. Sendo a fome compreendida como carência alimentar ou energética, como privação de comida, a obesidade e o sobrepeso são definidos como seu oposto, não podendo ser concebidos como partes de um mesmo processo. A construção dessa oposição é relevante aqui pois é a partir dela que a ISAN se consolida como uma categoria mais ampla do que a fome, e que poderia trazer indicadores mais objetivos que compreenderiam seus três principais aspectos já mencionados: o acesso, a disponibilidade e a qualidade dos alimentos.

Baseada na experiência norte-americana que apontava que “os indicadores tradicionais, tais como as medidas antropométricas, não mais atendiam às necessidades, principalmente porque a obesidade estava cada vez mais presentes naquele país” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 192), as pesquisadoras brasileiras passam a desenvolver novos indicadores a partir de uma compreensão enraizada nas experiências das pessoas que vivenciaram a ISAN ou a fome em alguns momentos das suas vidas.

Não obstante, nesse processo de tradução, não somente no sentido linguístico, mas também sociotécnico do termo, transforma-se o que se entendia como fome nos EUA ao definir o conceito brasileiro de ISAN, principalmente porque a definição de fome produzida pelo PFZ não daria conta do que passa a ser entendido como um fenômeno “com aspectos sociais e psicológicos que nem sempre apresentam consequências físico-biológicas” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 192).

Entendendo que “a situação de insegurança alimentar e nutricional pode afetar a saúde, tanto por questões ligadas à exclusão social, perda de auto estima, estresse e o sofrimento emocional que acarretam quanto pelo comprometimento do estado nutricional propriamente dito” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 195), é produzida no Brasil uma escala de indicadores com o propósito de “medir, diretamente, a percepção de insegurança alimentar e fome em nível domiciliar, o que possibilita[ria] a estimativa de sua prevalência na população” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 195).

A EBIA seria assim o principal instrumento tecnopolítico de estabilização da categoria de SAN. Ela traria, segundo Webb *et al.* (2006), três avanços conceituais importantes: “menos ênfase no uso de indicadores de disponibilidade e utilização de alimentos e mais no uso de medidas de acesso aos alimentos; mudança de enfoque nas medidas objetivas para subjetivas; e, ênfase crescente na mensuração fundamental (direta) em vez de medidas indiretas” (Webb *et al.*, 2006 *apud* Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 196). A SAN se consolidaria, dessa forma, “como uma questão de saúde e cidadania, independentemente das suas consequências físico-biológicas” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 196).

A análise desses três pontos chamados de “avanços conceituais” parece ser uma forma importante de entender o processo de objetivação da SAN através da EBIA, que ocorre, a partir da incorporação da “percepção” como uma medida valiosa para produção de tal instrumento. Entendendo que para medir a ISAN é necessário contemplar a preocupação em relação ao acesso, a qualidade da alimentação e a deficiência em termos quantitativos, a ideia de percepção se torna um conceito central na mensuração da segurança alimentar.

Os indicadores até então encontrados no Brasil mediriam, segundo as autoras do “estudo técnico” do Fome Zero e as pesquisadoras que produziram a EBIA, a disponibilidade e a utilização dos alimentos. Já a EBIA, por outro lado, poderia, através da experiência de pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar, trazer a percepção do que seria a própria segurança ou insegurança alimentar. Para Ana Maria Corrêa-Segall (2007, p. 147), “a percepção é assim, um fenômeno subjetivo, mas poder ser objetivamente quantificada e usada como recurso de monitoramento”.

Esse movimento de objetivação de um processo que, de acordo com as próprias criadoras do PFZ, seria um processo extremamente subjetivo, acontece através da calibração de outras medidas de fome e pobreza, mas principalmente a partir da delimitação da SAN como um fenômeno quantificável por meio de uma escala que abrangeria todas as suas dimensões conceituadas até o momento.

A objetivação aconteceria, então, através de um movimento já mencionado aqui no exemplo de Hacking (1998) acerca dos testes psicológicos, para o qual os conceitos consolidados mudam de forma a partir dos resultados de sua aplicação. De acordo com os criadores da EBIA, “a investigação para seu desenvolvimento empregou métodos qualitativos, seguidos de pré-testes e testes em inquéritos populacionais quantitativos” (Segall-Corrêa; Marín-Leon, 2009, p. 4), que buscavam, inicialmente, avaliar a adequação da escala à realidade local e a pertinência técnica e política do uso de um modelo de escala originário de população social e culturalmente diferente da brasileira.

Na primeira fase de testes, a escala foi considerada adequada, mas foi sugerida a validação em grupos focais, a adequação da linguagem e a redução do tempo de referência dos eventos de interesse de 12 para 3 meses anteriores à entrevista.

Das dezoito perguntas do original americano, mantivemos quinze. A versão americana na verdade não constituía propriamente um questionário, mas uma espécie de roteiro com afirmações como esta: “sabemos que em algumas famílias a comida acaba antes de haver dinheiro para comprar mais. Na sua família isso acontece e com que frequência”. Especialistas e participantes dos grupos focais no Brasil preferiram o formato de perguntas diretas. A escala avalia inicialmente a preocupação. Depois, há um construto que avalia sobretudo a qualidade da alimentação da família. Em seguida, passa-se para a deficiência em termos quantitativos, havendo aqui dois subgrupos: deficiência ou insuficiência de alimento para os adultos da família e deficiência ou insuficiência para as crianças. (Segall-Corrêa, 2007, p. 146).

Na segunda fase da avaliação da escala, definida como uma etapa quantitativa, ocorreram inquéritos em amostras intencionais da população urbana e das áreas rurais das cinco macrorregiões do Brasil. Foi escolhida uma amostra de estratos sociais de classe média, média

baixa, pobre e muito pobre, que segundo as criadoras da escala, permitiria “analisar a correlação dos gradientes de SA com diferenças de renda” (Segall-Corrêa; Marín-Leon, 2009, p. 7).

Depois desse processo, acompanhado por “avaliadores externos, independentemente dos pesquisadores envolvidos, da Organização Pan Americana de Saúde (OPAS/OMS)” (Segall-Corrêa; Marín-Leon, 2009, p. 8), a EBIA se constituiu como “agrupamentos conceituais que permitem estimar as prevalências de segurança alimentar e classificar os domicílios em quatro níveis: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, moderada ou grave” (Segall-Corrêa; Marín-Leon, 2009, p. 8). Para que tais níveis pudessem ser contabilizados, um algoritmo foi criado estabelecendo pontuações para os domicílios com crianças que são diferentes daqueles onde residem apenas adultos. Houve ainda uma última fase, denominada pelas criadoras como processo final de validação, onde a EBIA, entendida como um instrumento de diagnóstico da ISAN, foi aplicada em dois inquéritos municipais em 2004.

A EBIA, enquanto a estabilização e coordenação de “agrupamentos conceituais”, torna-se, assim, o instrumento para geração de indicadores diretos da medida domiciliar de segurança alimentar, bem como para o “monitoramento da insegurança alimentar, avaliação dos efeitos das políticas públicas setoriais e análise dos eventos sociais ou econômicos geradores de impacto no acesso das populações aos alimentos” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 196).

Suas criadoras conseguem nesse processo objetivar a percepção e a experiência como um dado passível de ser contabilizado e, ainda que em um primeiro momento, antes de sua aplicação na PNAD de 2004, “a escala não fosse considerada adequada para avaliar os processos de implementação das políticas” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 196) do Fome Zero, ela teria a “capacidade de contemplar não apenas a mensuração da dificuldade de acesso familiar aos alimentos, mas também as dimensões psicológicas e sociais da insegurança alimentar” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 196).

Assim, é com a incorporação da EBIA pelo atualmente extinto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD) que, finalmente, foi possível identificar a população vulnerável à fome ou, ainda, o público-alvo do programa Fome Zero. A partir da aplicação da EBIA através da PNAD de 2004, chegaram-se a números muito similares àqueles estimados na criação do PFZ, porém, havia nesse momento a possibilidade de “dar cara” aos sujeitos vulneráveis e à população beneficiária.

De acordo com Kepple e Segall-Corrêa (2011, p. 195),

embora a escala seja a quantificação de um fenômeno inegavelmente subjetivo, a confiabilidade dos resultados obtidos com a escala é alta, basicamente por ser um instrumento cujos conteúdos e conceitos estão fortemente enraizados na experiência de vida com IA ou fome. Além disso, a escala tem sido sujeita a muitos estudos de validação, mostrando-se bastante consistente e com alta capacidade preditiva de SAN, quando suas medidas são comparadas com aquelas resultantes dos indicadores indiretos, tais como consumo alimentar e renda.

Era possível visualizar, assim, a partir de uma linguagem do Estado, as desigualdades entre as regiões, as diferenças entre domicílios com maiores e menores rendimentos, ou com condições de saneamentos diferentes, e principalmente identificar que as situações mais críticas se encontravam em domicílios com mulheres responsáveis pela família, onde residiam crianças pequenas ou adolescentes e onde a responsável possuía baixa escolaridade. Segundo os dados da EBIA de 2004, 40% da população brasileira conviviam com algum grau de insegurança alimentar, sendo 18% com insegurança alimentar leve, 14,1% com moderada e 7,7% com insegurança grave. Isto é, 14 milhões de brasileiros conviviam com o que era então denominada como “fome” e outros 25 milhões, com restrições quantitativas importantes na alimentação.

Os pontos de corte estabelecidos para a definição do que seria cada uma das fases da ISAN ajudariam ainda mais nesse movimento essencial de caracterizar os famintos e produzir, segundo as criadoras da escala, o processo contrário àquele descrito por Reinaldo Azevedo (2014) no início deste capítulo, de “dar sumiço na população com fome” através de uma suposta manipulação dos parâmetros de medição fundamentais para políticas públicas.

No entanto, a coordenação e estabilização dessa categoria a partir da produção de indicadores diretos e específicos para mensuração do fenômeno da segurança e insegurança alimentar e nutricional produziu a obliteração de sua tecnopolítica, além da legibilidade de tal conceito perante o Estado. Movimento esse que é comum ao processo de estabelecimento de uma *doxa* (Bourdieu, 2014), mas que no caso específico se deu conjuntamente a uma clivagem entre o problema público identificado pelo Fome Zero e o conceito técnico produzido como categoria de gestão.

De acordo com Carlo Cafiero (2012), diretor do departamento de estatística da FAO/ONU,

a fim de abordar adequadamente as qualidades de um indicador e os métodos para avaliá-lo, uma definição clara do conceito a ser captado pelo indicador deve ser fornecida e compreendida. Caso contrário, poderá contribuir para criar uma lacuna entre a medição estatística e a percepção pública do problema. (Cafiero, 2012, p. 2, tradução nossa).

Nesse sentido, ainda que a EBIA tenha produzido um instrumento técnico fundamental para consolidação da SAN enquanto problema de atenção governamental, através de uma ciência de governo, ela também produziu uma separação que tem capacidade de desestabilizar os próprios processos que a instituíram como tal. Esse tipo de clivagem poderia ser criado, para Cafiero (2012), tanto porque o conceito estatístico estaria correto (ainda que o processo de medição possuíse erros) quanto porque não se sabe qual é o conceito certo. Leitura similar pode ser encontrada nas análises das próprias intelectuais e críticas do PFZ ao afirmarem que a disputa entre os sentidos da fome e da ISAN e, conseqüentemente, a disputa entre as formas de medi-las, causou sua falência.

Levando a sério a compreensão das próprias agentes envolvidas no movimento de definição da ISAN, de que os métodos escolhidos para medir problemas públicos específicos dependem da questão que tais métodos buscam responder e que, assim, a validade de uma ferramenta de medição é inseparável da finalidade para a qual ela se destina (Jones *et al.*, 2013), parece-me central aqui nos atentar à formatação da ISAN através de seus indicadores como um processo tecnopolítico. Isso significa entender os instrumentos e mecanismos pelos quais relações de poder foram exercidas ao longo desse processo.

Ainda que, segundo Paulo Jannuzzi (2019), a EBIA aplicada através da PNAD foi particularmente importante para o desenho, aprimoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento social e, naturalmente, para os resultados expressivos de queda da pobreza, desigualdades e exclusão social, e que tais pesquisas disponibilizaram evidências empíricas que direta ou indiretamente se prestaram a defender a agenda de priorização de políticas de combate à fome e à pobreza de 2002 e 2014, esses indicadores se constituem como instrumentos mais complexos do que apenas “a expressão dos valores subjacentes às concepções de Estado e da função das políticas públicas” (Jannuzzi, 2019, p. 49).

A produção de métricas, indicadores e conceitos, isto é, o processo de tornar problemas sociais legíveis e administráveis do ponto de vista do Estado, não só expressa um ideário específico, mas está relacionada ao que Stengers (2002) denomina como política do conhecimento que constitui tanto as práticas científicas como as práticas governamentais. A construção da SAN como uma categoria técnica mais objetivada do que a fome tem como parte constituinte a esterilização das decisões políticas da própria política, o que confere legitimidade ao objeto das políticas públicas produzido pelo Estado. Ou, ainda, a uma tentativa de se fazer política nas sombras de um discurso técnico, sustentando “uma incoerência histórica entre as condições prévias que tornam certos conceitos possíveis e os conceitos tornados possíveis apenas em razão dessas condições prévias” (Hacking, 1991, p. 96, tradução nossa).

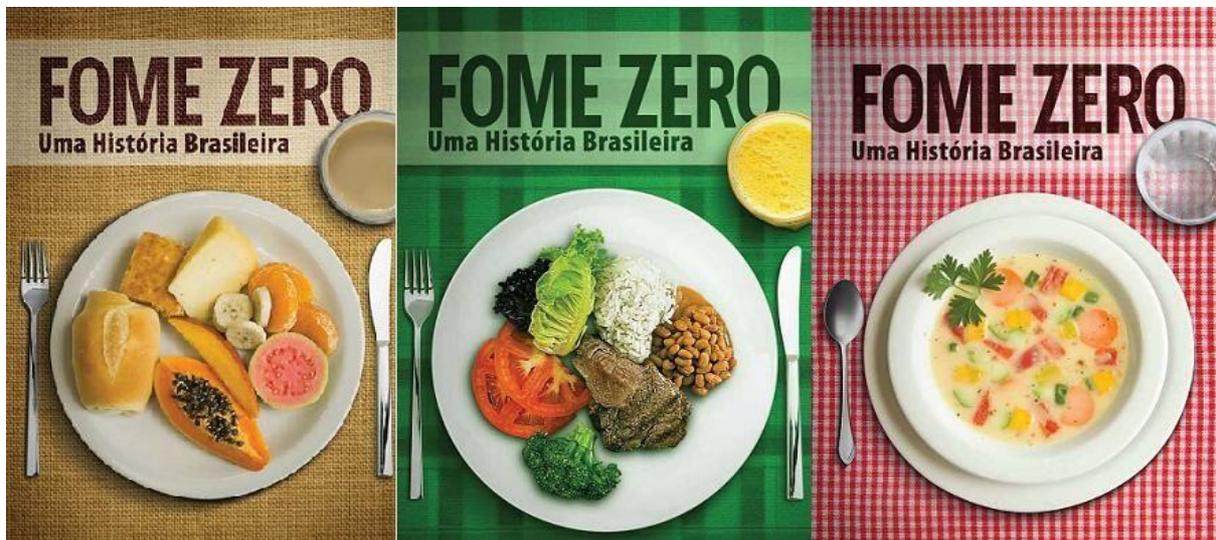
O que me interessa aqui, no entanto, vai um pouco além desse processo, porque busquei mostrar precisamente esse modo prático-teórico (Moraes, 2020) a partir do qual o Estado opera para evidenciar a produção de instâncias estatais e de seus sujeitos de direito imbricados nessa relação. A prática científica de produção de indicadores e métricas através da conceitualização de um problema público, ao se tornar uma prática estatal, sofre certas modulações. Tal movimento, mais do que “produzir uma mudança de critério que pode melhorar a realidade do país” (Azevedo, 2014), estabelece também “o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os cidadãos” (Sposati, 1997, p. 10).

A partir do estabelecimento do que seria a fome, em direta relação com a categoria institucionalizada de insegurança alimentar e nutricional, ou mais especificamente de insegurança alimentar grave, foi produzida uma conformação de um problema público que informa os sujeitos e objetos a ele associados e, nesse processo, certos sujeitos e objetos acabam sendo “efetivamente” deixados de lado, principalmente através da consolidação de novos limites e linhas de corte que definem esse problema.

Esse movimento teria produzido, assim, segundo Aaron Ansell (2014, p. 37, tradução nossa), “uma mudança na visão acerca do papel do Estado nas políticas públicas. Ao invés de incentivar a participação social e, assim, a democracia participativa, como era o objetivo do FZ, o Estado mudou seu foco para inclusão dos pobres como sujeitos capitalistas, através do Bolsa Família”. O que irei, então, discutir no próximo capítulo é, precisamente, como tais “practicalidades políticas” (Bowker; Star, 2000) aqui tornadas evidentes, isto é, o ato de cortar, delimitar, definir, têm efeitos no próprio “fazer Estado” (Souza Lima, 2012), ou seja, produzem também um governo da fome através do processo de definição de um quadro normativo de conformação deste problema público enquanto tal.

Capítulo 3. Enquadrar a fome: a construção do “Paradigma de SAN” e a instituição de um “novo projeto republicano”

Imagem 3 - Fome Zero: uma história brasileira



Montagem das capas dos três volumes de análise do PFZ organizados pelo MDS. Fonte: MDS, 2010.

Ao acompanhar o processo de enquadramento da fome enquanto categoria de gestão a partir de sua transformação em Insegurança Alimentar Grave, ou em seu oposto, a Segurança Alimentar (SA), tentei tornar evidente até aqui que tal mudança não se constitui apenas na ordem da nomenclatura. Se, de acordo com Remi Lenoir (1998, p. 74), “a construção da realidade social efetua-se e manifesta-se no próprio plano das palavras”, é possível refletir sobre a produção de um problema social, como o da fome e seu enquadramento no “Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional”, questionando, assim, a necessidade de transformações objetivas, que são da ordem tanto da enunciação como da formulação pública (Lenoir, 1998).

No capítulo anterior, busquei mostrar como a fome foi produzida tecnicamente enquanto Insegurança Alimentar e Nutricional, sendo identificada assim com sua origem econômica. Foi central para esse processo a análise dos documentos técnicos que demarcaram um público-alvo e com isso um problema público a ser resolvido pelo “novo governo” do Partido dos Trabalhadores (PT). Não obstante, de maneira concomitante a esse movimento de objetivação (Daston; Galison, 2007) da fome, a partir de processos tecnopolíticos, ocorreu também uma transformação, uma mudança na própria forma da fome, para que pudesse se enquadrar em um paradigma em construção, qual seja, o Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Concordando com a premissa de Ann Laura Stoler (2002), em seus estudos acerca dos arquivos coloniais e a feitura do Estado, penso que as estatísticas, os *surveys* e todo o aparato técnico de construção do problema social da fome foram essenciais para o processo de consolidação desse “novo governo” brasileiro – que como veremos se propõe como uma “Nova República”. Esse aparato não dispensou, porém, a necessidade de definição de um quadro normativo que permitisse a compreensão deste problema a partir de referenciais comuns.

É precisamente esse processo de enquadramento, que vai além da noção de *framing* (Campbell, 1998),²⁶ que irei analisar neste capítulo. O conceito de *frame*, isto é, de um quadro de “reivindicações normativas que as elites utilizam para legitimar alternativas políticas para o público” (Campbell, 1998, p. 394 *apud* Tomazini; Leite, 2016, p. 17), é central na bibliografia acerca de políticas públicas e suas transformações, e tem como origem um modelo que busca compreender como as ideias podem influenciar no processo de decisão política.

Para John Campbell (1998), principal teórico desta perspectiva, existem duas categorias de ideias que se associam a planos distintos do debate sobre as políticas públicas: uma cognitiva e outra normativa. As ideias paradigmáticas dizem respeito ao campo normativo e aos elementos contextuais de políticas públicas, que definem o terreno do discurso das políticas públicas a partir de suas premissas teóricas e ontológicas sobre o funcionamento do mundo. Já as ideias programáticas estariam no primeiro plano das políticas públicas, o cognitivo, e são definidas como prescrições que buscam determinar a resolução de certos problemas.

Essa perspectiva tem como principal pressuposto o fato de que a análise da mudança de políticas públicas não pode prescindir das ideias e do exame atento de suas diferentes dimensões, dando especial atenção à maneira com que as elites operam no interior de diferentes subsistemas das políticas públicas. Além disso, traz como novidade a concepção de que as “crenças e as percepções parciais dos problemas públicos desempenham um papel crucial na evolução e na mudança das políticas” (Tomazini; Leite, 2016, p. 17). Tal mudança ocorreria, então, “por meio de novas associações e novos arranjos oriundos de outros paradigmas” (Tomazini; Leite, 2016, p. 17).

Em relação ao Programa Fome Zero, essa proposição visa entender como se deu o processo de concepção e progressivo abandono do programa como linha estratégica para ações

²⁶ A noção de *framing*, cunhada principalmente por Campbell (1998), implica na compreensão de “como as ideias, ou seja, teorias, modelos conceituais, normas, visões de mundo, molduras, crenças de princípios e similares, ao invés de interesses próprios, afetam a formulação de políticas” (Campbell, 2002, p. 25, tradução nossa). Esse método de análise, mas também de intervenção, foi melhor trabalhado no capítulo anterior, o capítulo 2 desta tese.

do governo federal. É central a constatação de que “a temática da segurança alimentar, embora tenha se institucionalizado no governo federal notadamente com a criação do CONSEA em 2003, permanece como uma estratégia marginal de intervenção governamental em matéria de políticas sociais de luta contra a pobreza [...]” (Tomazini; Leite, 2016, p. 17).

No entanto, diferentemente do que apontam essas autoras, se olharmos para os diversos acontecimentos políticos relacionados à temática da fome e da SA que ocorreram desde o lançamento e implantação do Programa Fome Zero, ou seja, para suas praticidades (Mol, 2002), torna-se evidente que a SA não foi apenas uma “estratégia marginal de intervenção governamental” (Tomazini; Leite, 2016). Isso se dá principalmente pela potente associação entre fome e pobreza ao conceito de segurança alimentar, bem como em consequência de seus efeitos de poder e gestão.

Nesse sentido, ao dar importância ao ato de enquadrar como parte constituinte na construção de um problema público, feito através da produção de necessidades coletivas diretamente associadas ao trabalho político de nomeação e demarcação, neste capítulo o principal foco será neste processo enquanto uma prática tecnopolítica. Olhar para a forma de produção de um “quadro normativo” (Tomazini; Leite, 2016) pode ainda nos ajudar a expandir a noção de *framing* político precisamente por atentar para uma análise da prática – o ato de enquadrar – de maneira conjunta à análise de um ideário ou paradigma conceitual.

Como veremos a seguir, ocorre uma dupla separação nos principais estudos sobre a trajetória social e política do Programa Fome Zero. Primeiro, do ponto de vista analítico, entre o que é compreendido como uma transformação nas políticas públicas e seu direcionamento como fim” do Programa Fome Zero e início do Bolsa Família. Concomitantemente, por outro lado, dá-se outra quebra, entendida como a razão pela qual o programa deixou de existir devido à falta de consenso no referencial teórico do programa. Enquanto dupla separação, portanto, ocorre uma dissociação analítica entre o estudo das ideias e da prática política em si, esta última, por sua vez, vista como somente a “aplicação das políticas”, ou seja, apenas a sua implementação.

Ao conceber que um problema social não é apenas um “mau funcionamento” da sociedade (Lenoir, 1998), mas que este tem que ser produzido enquanto tal, busco entender como se consolidou – na criação e implementação do programa Fome Zero – um enquadramento da fome a partir do Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional que teve efeitos diretos na estabilização de uma forma específica de se “fazer Estado” (Souza Lima, 2012a). Isto é, na delimitação do papel do Estado e da sociedade civil, bem como na produção

de sujeitos de direitos diretamente associados à promulgação do conceito de SAN e à forma como foi produzido em território brasileiro a partir de referências globais.

É evidente, como aponta Lenoir (1998, p. 88), que “para que um problema tome a forma de um problema social, não basta que encontre agentes socialmente reconhecidos como competentes para examinar sua natureza e propor soluções aceitáveis; ainda será preciso, de alguma forma, impô-lo no cenário dos debates públicos”, e para que isso ocorra é necessária uma instrumentação social elaborada, tanto material quanto simbólica. O que foi chamado então de “politização do tema da fome” (Mello, 2016; Pinheiro, 2009; Takagi, 2006) é entendido aqui como uma junção de representações e práticas que se dão no próprio processo de enquadramento da “realidade da fome” e, claro, tem seus efeitos sociais.

Nesse sentido, é a partir da análise da prática de enquadramento enquanto movimento central na produção de fatos e narrativas que constroem um problema público, que irei iniciar esse debate. O que as estudiosas do Programa Fome Zero chamam de “Paradigma de SAN” ou de “coalização de SAN” é compreendido então como uma categoria êmica que permite escavar o processo de produção de um “Arquivo Fome Zero”. Tal arquivo tinha como objetivo principal elaborar uma narrativa sobre a SAN no Brasil associada a movimentos globais, e que acabou por “esconder as condições de sua própria produção” (Tsing, 2005, p. 68, tradução nossa).

Partindo de uma compreensão do arquivo como um agente cultural de produção de fatos e de taxonomias, bem como um local propício para uma etnografia do Estado – como uma etnografia do “fazer Estado” e não mais da “coisa” Estado – busco desvelar como certas práticas sociais se tornaram congeladas, estabilizadas ou “coaguladas” (Mol, 2002) em certos eventos e, assim, foram transformadas em entes com vida própria. Ou seja, busco entender como a construção do Paradigma de SAN no Brasil, constituída através da transformação da fome em uma categoria de gestão associada a uma perspectiva internacional de desenvolvimento, estava, na realidade, escrevendo, revisando e transformando noções sobre o próprio papel do Estado e da sociedade civil no país.

É esse processo de enquadramento que entendo como parte principal da constituição do Arquivo Fome Zero, ainda que minhas interlocutoras de pesquisa e as próprias criadoras desse arquivo não o definam enquanto tal. Como Stoler (2002, 2009), penso ser importante evidenciar que apesar de ser comum a compreensão dos arquivos como produtos da maquinaria estatal, entendê-los como tecnologias que possibilitaram a produção desses Estados não é tão usual.

Se não existe poder político sem o controle do arquivo (Derrida, 2001), parece-me central entender como se deu a estabilização desses diversos discursos, práticas, técnicas, métricas e referenciais teóricos que se consolidaram ao longo da trajetória do PFZ. Como venho demonstrando, um processo fundamental nesta trajetória foi a escolha do Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional em detrimento da fome. Podemos analisar esta transformação prestando especial atenção às práticas que privilegiaram certas categorias sociais, ao tempo que as produziram como “fáceis de pensar” (Stoler, 2002, p. 100, tradução nossa). Como pretendo trazer à luz a seguir, o lugar de uma reflexão sobre diferentes escalas analíticas e de sua produção associada a ideias como a de modernidade e desenvolvimento, inseridas no paradigma do capitalismo global, é central na conformação das práticas acima mencionadas.

Ao entender o Arquivo Fome Zero como um sistema que estabiliza e enquadra discursos, transformando-os em eventos e coisas – material e figurativamente – consigo produzir uma perspectiva crítica sobre a narrativa que, ao ser contada tantas vezes, obliterou os efeitos do próprio enquadramento da fome na categoria de SAN. O Arquivo Fome Zero é lido então como um “molde que codifica algo para além dele” (Foucault, 1972, pp.79-134 *apud* Stoler, 2002, p. 97, tradução nossa).

3.1. “A crise vem das ideias?” Um olhar para as praticidades políticas na construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional.

Ao iniciar a pesquisa de campo para construção da presente tese me deparei com uma dificuldade imensa na delimitação de seu lócus. A política pública que seria por mim analisada era vista como inexistente e o Programa Fome Zero era muitas vezes descrito apenas como o “antecedente do Bolsa Família” e por isso não mais acessível à pesquisa.

A transformação do Fome Zero em programas de transferência de renda, mais especificamente o Bolsa Família, parecia indicar o fim de um ideário associado ao combate à fome e à garantia de SAN, decorrente de uma disputa entre comunidades epistêmicas distintas (Tomazini; Leite, 2016). O que restava para a análise deste campo era assim a compreensão dos processos de produção de uma “crise” de ideias que resultaram no fim do programa, o que já havia sido objeto de estudo de diversas pesquisadoras, como detalharei a seguir.

Mais interessada no processo de produção de um problema social e sociológico através de suas praticidades (Mol, 2002), iniciei o trabalho de campo pela busca do documento oficial do Programa Fome Zero nos arquivos federais, tentando encontrar ali “paradigmas indiciários” (Ginzburg, 1989, [1976] 2006, 2007) que expusessem as condições sociais e

políticas de produção desses documentos e seu polêmico fim. Sabendo que o Ministério²⁷ que abarcava o programa teve sua estrutura modificada com o golpe político-institucional de 2016,²⁸ já imaginava a dificuldade de acesso a esses textos, mas não previa o total desaparecimento do documento oficial do programa, tanto em sua forma física quanto virtual.

Ainda que o objetivo principal dessa busca não fosse traçar a recepção e o “consumo” desses “fatos” (Stoler, 2002), o acesso a eles em sua forma escrita, isto é, em sua forma sedentarizada e coagulada, parecia imprescindível para a compreensão da formatação do problema social da fome em relação ao Paradigma de SAN. Nesse sentido, se tornou etnograficamente relevante questionar como o desaparecimento destes documentos em sua materialidade (tanto em formato virtual como em cópias físicas) poderia estar associado à própria transformação de certas ideias governamentais. Mas, mais do que isso, como a partir da análise dessa obliteração poderia efetivamente se ter acesso à produção e transformação do que é entendido como um problema público, em seu aspecto tecnopolítico.

Para encontrar a versão completa do documento denominado “Programa Fome Zero”, foi necessário mobilizar uma rede de pesquisadores que participaram da elaboração do texto em si e da própria criação do programa. Através do contato com o professor Walter Belik pude acessar a “versão 3” do documento-guia do programa – analisada no capítulo anterior. Segundo o próprio Belik, as versões preliminares desse texto (1 e 2) “foram perdidas ao longo dos anos”, talvez porque o “Fome Zero está no fundo da gaveta”. Apesar dos “programas [associados a ele] terem sido todos copiados, falar em Fome Zero virou tabu”.²⁹

A partir desses indícios encontrados no próprio ato de desaparecimento do documento e da transformação dos sentidos do programa – diretamente relacionada a uma disputa paradigmática (Tomazini; Leite, 2016) – foi possível perceber a importância da análise do próprio ato de produção e conservação do que denomino aqui de “arquivo” de umas das principais políticas sociais da “Nova República”. Essa necessidade se tornou mais evidente ainda ao me deparar com outros documentos do programa que permaneceram (e ainda permanecem) disponíveis e com acesso facilitado mesmo com o “fim do Fome Zero”.

²⁷ Criado em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) foi responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, assistência social e renda de cidadania no país. Era também o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social e foi reestruturado em 2016, quando passou a se chamar Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

²⁸ Ver introdução desta tese para informações que embasam a compreensão do *impeachment* de Dilma Rousseff como golpe político-institucional.

²⁹ Entrevista com Walter Belik conduzida por mim em 02 de setembro de 2016.

Levando a sério a perspectiva de Henare *et al* (2007, p. 04), de que “devemos capturar as coisas encontradas em campo da maneira que elas mesmas se apresentam, sem assumir que elas significam ou representam outras coisas”, ao olhar para os outros textos do Arquivo Fome Zero encontrados nesse processo de escavação arqueológica (Foucault, [1969] 2002) fica evidente a importância de uma maior atenção para a construção dessa narrativa, que certamente tem como objetivo “atualizar eventos do passado, para moldar relações futuras” (Das, 2007, tradução nossa). Importante destacar que os documentos que compõem o Arquivo Fome Zero, em sua maioria, buscam construir uma história consensual do PFZ e da avaliação de seus resultados.

Ao passo que o slogan do programa deixa de existir, isto é, o nome Fome Zero desaparece dos documentos e sites oficiais associados às políticas públicas de esfera social no país, as avaliações, os textos técnicos e científicos, bem como o material produzido para divulgação internacional, ganham centralidade como forma de justificar e abrir caminho para novas políticas sociais. Para as especialistas que veem apenas a disputa do programa pelo quadro normativo (Melo, 2016; Tomazini; Leite, 2016) como a principal causa de sua falência, essa prática de manutenção de certas categorias em certos espaços de memória, de arquivo e de gestão não toma a centralidade analítica devida.

Por entender que a produção da narrativa sobre o Programa Fome Zero está diretamente associada à consolidação de um “novo problema social” brasileiro a partir de seu enquadramento em uma categoria de gestão específica, parece-me essencial olhar para o ato de fazer “desaparecer” certas histórias e “guardar” ou evidenciar outras enquanto tecnologia de governo, com efeitos diretos no próprio “fazer Estado” (Souza Lima, 2012a). Dessa forma, é central o esforço de atenção aos processos de produção dessa narrativa a partir de tentativas de estabilização, enquadramento, omissão e destaque de certas categorias em detrimento de outras. Assim como Stoler (2002), pergunto: quais objetos, quais discursos recebem um estatuto de categoria epistemológica nesse movimento?

Michel Foucault ([1966] 1990, p. 11), em sua obra “As palavras e as Coisas”, tem como principal proposição “trazer à luz o campo epistemológico, a *epistémê* onde os conhecimentos [...] enraízam sua positividade e manifestam assim uma história”. O filósofo francês busca compreender a transformação que ocorre a partir do século XIX na “cultura ocidental”, na qual “uma historicidade profunda penetra no coração das coisas, isola-as e as define na sua coerência própria” (Foucault, [1966] 1990, p. 13), impondo-lhes “formas de ordem que são implicadas pela continuidade do tempo” (Foucault, [1966] 1990, p. 13).

A construção narrativa das origens do Programa Fome Zero e de sua posterior dissolução é inscrita nessa forma de historicidade profunda que a define em sua coerência própria, seguindo assim uma ordem cronológica de causas e efeitos. No entanto, dada a especificidade e complexidade de tal construção narrativa, isto é, tendo em vista que a escrita dessa história é uma escrita também do Estado (Bourdieu, 2014), é importante compreender que esse procedimento histórico de estabilizar, recordar, gravar, reportar” acaba por determinar as características dos fatos sociais sob os quais dissertam, produzindo novas verdades ao passo que também produzem novas realidades sociais.

Nesse sentido, Ann Laura Stoler em seu texto “*Colonial archives and the arts of governance*” nos aponta uma direção para compreensão da produção desses “fatos sociais” enquanto frutos da própria arte de descrição, contabilização e legibilidade. Ao analisar as comissões governamentais como agentes na produção de fatos, taxonomias e autoridade estatal em um contexto colonial, a autora questiona de que maneira certas práticas sociais se tornaram estabilizadas a partir de certos eventos. Através de um olhar para a produção de um problema social na África do Sul durante o período colonial, denominado “*poor whiteism*” (em uma tradução livre, “pobreza branca”, Stoler, 2002, p. 105), ela nos mostra como ao escrever uma narrativa sobre o passado, as comissões de especialistas acabam por produzir narrativas históricas baseadas em uma cronologia determinada que cristalizava momentos e dava significados a eventos específicos. No caso estudado por Stoler (2002), os agentes do Estado (ainda que fossem considerados externos a esse) estavam, na realidade, transformando a genealogia sobre raça no país.

Nos documentos que compõem o que denominei de “Arquivo Fome Zero”, deparamo-nos com algumas conclusões acerca das razões para o fim do programa ou a sua *débâcle* (Melo, 2016), que corroboram com um tipo de leitura das políticas públicas que parte de uma “perspectiva das ideias” (Melo, 2016) buscando desvelar e mapear os grupos de atores que carregam ideias ou paradigmas particulares, o que permitiria entender assim seus principais interesses. Existe a constatação, por parte de algumas autoras já mencionadas aqui (Mello, 2016; Pinheiro, 2009; Tomazini; Leite, 2006) de que as “análises das políticas públicas que se dedicam a compreender o impacto das ideias e dos conhecimentos não foram incorporadas à produção acadêmica brasileira” (Tomazini; Leite, 2016, p. 15) de maneira ampla, e que, também por isso, merecem maior atenção.

Na literatura sobre o Fome Zero, em especial o trabalho de Regina Melo (2016), é evidente a importância da compreensão dos processos, movimentos e ideias que “tornaram possível criar um consenso ambíguo em torno do combate à fome e à pobreza” (Melo, 2016, p.

18) no país, para que assim o referencial teórico ou o “quadro normativo” do Programa Fome Zero entre os anos 1991 e 2004 pudesse ser identificado.

Se voltarmos nossa atenção ao pronunciamento oficial feito por Luiz Inácio Lula da Silva em abril de 2003, que tinha como objetivo principal mostrar os caminhos a serem tomados por seu governo recém-empossado, podemos perceber que o presidente dá os primeiros indícios do que é visto como uma mudança de direção na agenda política, isto é, no referencial que orientaria essa agenda, principalmente da área social diretamente associada aos rumos do PFZ. Nesse pronunciamento, Lula afirma que “ficaria realizado se, ao final do mandato, nenhum brasileiro precisasse de doação de cesta básica para se alimentar” (Brasil, 2003c).

No mesmo dia desta fala de Lula, também foi divulgado o documento intitulado “Política Econômica e Reformas Estruturais”, de autoria de gestores do Ministério da Fazenda, que buscava tornar evidente que a prioridade da área social deveria ser o combate à pobreza e à desigualdade social e não especificamente à fome, como pretendia a distribuição de comida e o benefício do cartão alimentação vinculado à compra de alimentos (Brasil, 2003d). O texto afirma ser essencial que “os benefícios de uma política [fossem] de fato capazes de transformar as condições de vida dos beneficiários, auxiliando ou dando a oportunidade de que as famílias pobres necessitam para sair da pobreza” (Brasil, 2003d, p. 37).

Segundo Aaron Ansell (2014), antropólogo estadunidense autor de “*Zero Hunger: political culture and antipoverty policy in northeast Brasil*”, esse evento teria marcado um momento de ruptura interna no projeto político e econômico do governo Lula, mas havia, principalmente, promovido “uma mudança do papel do Estado nas políticas públicas” (Ansell, 2014, p. 37, tradução nossa). Ele segue argumentando que, “ao invés de incentivar a participação social e, assim, a democracia participativa, como era objetivo do Fome Zero, o Estado mudou seu foco para inclusão dos pobres como sujeitos capitalistas através do Bolsa Família” (Ansell, 2014, p. 37, tradução nossa).³⁰

Nos atentando para a construção deste evento, desse momento de transformação, é possível afirmar então que em janeiro de 2004, através de uma reestruturação das funções e objetivos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), criado em substituição ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), o governo se afastou da tradição de movimento de combate à fome e de garantia de Segurança Alimentar e Nutricional (Melo, 2016, p. 137). Essa tese é compartilhada por diversas pessoas críticas ao

³⁰ A discussão sobre a transformação do Programa Fome Zero no programa de transferência de renda denominado Bolsa Família será analisada de maneira mais aprofundada a partir da discussão sobre fome, segurança alimentar e direito à alimentação adequada no capítulo 4.

programa, principalmente por Frei Betto, Eduardo Suplicy e Walter Belik, os quais estiveram envolvidos na própria criação do PFZ. A instituição do Bolsa Família é compreendida, assim, como um marco no novo programa de governo e na agenda política a ser desenvolvida nos anos do governo PT na presidência da federação.

De acordo com Melo (2016, p. 42), essa transformação se deu “com base em um cálculo racional e pragmático por parte do presidente Lula da Silva e do núcleo político do governo”. Representando

um processo de simplificação da política social, que passou a se orientar por uma função compensatória das falhas de mercado, postergando a solução efetiva do problema da pobreza e da fome pela adoção de mecanismos de “remuneração da exclusão”, como podem ser classificados os sistemas de transferência de renda aos desempregados e excluídos. (Melo, 2016, p. 42).

Para suas principais analistas, o programa Fome Zero havia sido constituído desde sua primeira versão a partir de duas lógicas de intervenções distintas, oriundas de paradigmas ou “comunidades epistêmicas” divergentes. Uma delas seria identificada “com as políticas sociais tradicionais de alívio imediato da fome e melhoria das condições de vida dos mais pobres e a outra, de natureza desenvolvimentista, propunha um modelo econômico com redistribuição de terras, geração de emprego e renda e maior igualdade social” (Souza, 2006 *apud* Melo, 2016, p. 42). Essa origem controversa seria, para essas pesquisadoras, parte essencial de sua tragédia anunciada.

De acordo com Maya Takagi (2006, p. 165), havia na consolidação do PFZ uma disputa central em torno de seus conceitos-chave, sendo necessário “avaliar o sistema político que envolve a implantação de uma política de governo” para finalmente compreender as razões que justificaram o fim do Programa Fome Zero, e as consequências das mudanças que então ocorreram na política social e econômica da época.

Essa avaliação do sistema político que tornou possível e viável a implementação das políticas do Programa Fome Zero deveria ser compreendida a partir da análise dos diferentes sistemas de crenças e valores presentes desde a elaboração do programa, principalmente no que diz respeito ao diagnóstico do problema da fome e às prioridades da ação do Estado (Tomazini; Leite, 2016). Portanto, “o desamparo paulatino a que foi submetido o programa Fome Zero pode ser explicado por um confronto entre paradigmas de políticas públicas: a SA defendida pelos funcionários ingressantes e os programas de transferência de renda defendidos por alguns setores da burocracia estatal” (Tomazini; Leite, 2016, p. 25).

Tal leitura constitui-se como cânone nas mais diversas construções narrativas sobre a trajetória do programa realizadas até então. De maneira geral, essa perspectiva pode ser

sintetizada através de um questionamento expresso por Carla Tomazini e Cristiane Leite (2016) que busca entender como uma proposta criada para melhorar a condição de vida de uma população falhou em sua tentativa. Essas autoras colocam a seguinte pergunta: “se o Fome Zero representava o principal eixo das políticas sociais do governo Lula, possuía recursos orçamentários importantes, instituições criadas especialmente para esse projeto e uma imagem positiva junto à opinião pública, quais fatores levaram à sua crise?” (Tomazini e Leite, 2016, p. 14).

Podemos perceber que, na tentativa de responder essa questão, a bibliografia sobre o tema usa como estratégia analítica a recuperação histórica de certos processos. Na maioria das análises do programa é construída uma narrativa expressa de diferentes maneiras, por Melo (2016) como “Antecedentes do Programa Fome Zero (1991-2001)”, ou por Anelise Pinheiro (2009) como “Processos de consolidação da agenda política da SAN na relação Estado e sociedade civil”, por Takagi (2006), “A formulação do Projeto Fome Zero: os conceitos, as origens e as influências de sua formulação enquanto programa de governo”, e por Ansell (2014), “Convulsões da democracia: da política nacional para o combate à fome local”. Todos esses capítulos que constituem parte importante das obras das autoras acima citadas – dedicadas a compreender a trajetória do programa e das políticas públicas de segurança alimentar no país – têm como pressuposto uma origem comum e identificável das controvérsias que levaram ao fim do PFZ. Esta crise seria oriunda de um conflito no plano das ideias e crenças, entendendo e promovendo, assim, a tese de uma relação de causa e efeito entre os conflitos ideológicos e a dificuldade de implantação “prática” e “técnica” do programa.

Essas análises produzem, assim, uma história baseada em uma cronologia única e linear da origem do “Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional” (Tomazini; Leite, 2016) em um contexto internacional, e sua posterior transformação em um problema público no âmbito da nação. Essa narrativa se desenvolve como um “mito de origem” associado ao debate das ideias, o que é expresso no próprio título do trabalho de Melo (2016): “O mito da coerência decisória: sociologia política do programa Fome Zero”. Enquanto Melo (2016, p. 163) busca desvelar como se deu a “entrada do tema da segurança alimentar na agenda do Governo Lula” e Tomazini e Leite (2016) almejam estabelecer relações entre “a formação do Paradigma de SAN no plano internacional e no Brasil” e as origens do PFZ, assim como é esse também o objetivo dos estudos de Pinheiro (2009) e Takagi (2006), a proposta de análise do presente capítulo caminha para outra direção.

Precisamente por ter como objeto o próprio ato de produção do que é chamado de Paradigma de SAN e sua relação com o problema social da fome – através da consolidação de

um arquivo do Programa Fome Zero – atento-me aos processos por trás deste “momento de verdade” (Freire, 2019, p. 73) na trajetória do PFZ, isto é, o momento de sua crise. Me parece que somente indo além da ideia de crise, de crise das ideias, é possível entender como foi constituído um modo particular de narrar a história do programa, mas também construir a história da SAN e da fome no país e compreender, assim, os efeitos desse processo. Busco argumentar que olhar somente para o ápice desse processo, isto é, para o movimento de atores do campo da SAN defendendo crenças e causas distintas como se esse fosse o único momento que pudesse expor as “dificuldades e políticas colocadas no exercício da governabilidade” (Tomazini; Leite, 2016, p. 27), não nos dá acesso à própria disputa pelo enquadramento da realidade (Freire, 2019, p. 75).

Um paradigma, segundo Thomas Kuhn ([1963] 1996), pode ser entendido como um conjunto de realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, proporcionam modelos de problemas e soluções a uma comunidade de profissionais. Ou seja, uma “constelação inteira de crenças, valores, técnicas, etc., partilhada pelos membros de uma dada comunidade” (Kuhn, 1996, p. 102). Na perspectiva de Kuhn (2011), um paradigma se conforma como um quadro teórico que é geralmente aceito pela comunidade científica, estando este enquadramento relacionado a uma área de conhecimento.

Nesta definição de paradigma cunhada por Thomas Kuhn ([1963] 1996) em sua célebre obra “A estrutura das revoluções científicas” é evidente a importância das práticas e técnicas no processo de construção desse quadro teórico, no qual são conformados problemas e suas soluções. Contudo, como aponta Annemarie Mol (2002), apesar dessa noção de paradigma ter trazido uma contribuição transformadora à maneira que a produção de dados sobre uma realidade era concebida até então, entendendo-os não como entidades isoladas, mas sim como fazendo sentido a partir de percepções e teorias anteriores, sua definição ainda pressupõe uma noção totalizante de quadro normativo.

De acordo com Mol, a noção de paradigma de Kuhn ([1963] 1996) entende que

os dados não são entidades isoladas a flutuar num vazio homogêneo. Os sentidos só percebem o que faz sentido para eles. E apenas aquilo que se enquadra nas percepções anteriores e nas teorias sobre elas pode esperar fazer sentido. As únicas exceções a isto são algumas anomalias que se mantêm nas margens até que, um dia, se encaixam num novo paradigma. (2002, p. 73, tradução nossa).

É evidente nessa formulação a importância de três principais noções: enquadramento, universalidade e tempo, as quais também são caras à proposta analítica que venho tentando desenvolver neste capítulo. No entanto, ao invés de olhar para o Paradigma de

SAN como produzindo um objeto único, estático, ou seja, entendendo-o como uma unidade discreta, um quadro normativo dado, busco compreendê-lo como uma tecnologia ou dispositivo (Foucault, 1977), um objeto êmico no processo de construção das políticas públicas de combate à fome.

É importante enfatizar, no entanto, que esse processo de produção de verdade não se deu apenas com a criação, implementação e fim do PFZ, mas se iniciou com a tentativa de consolidação de um novo modo de olhar para a história do Brasil, desde a constituição do que foi chamado de “Nova República”, que teve como marco a eleição de Lula em 2002. Nesse sentido, além da “ruptura” com as políticas neoliberais dos governos anteriores (Ansell, 2014; Vasconcelos, 2005), era preciso marcar também o “novo enquadramento” da realidade do país associado ao desenvolvimento de políticas sociais que se iniciou com o Programa Fome Zero (Vasconcelos, 2005).

Como demonstrei no capítulo anterior, era o “problema da fome” que, além de dar sentido simbólico ao programa, se conformava como crítica às propostas de luta contra pobreza desenvolvidas por governos anteriores. Assim, a fome é entendida pelas estudiosas do PFZ como a principal estratégia utilizada para angariar apoio político através de sua construção como “o maior problema do Brasil” à época. Não obstante, a importância da fome enquanto categoria se limitava à “mobilização política”, necessitando, pois, um novo “formato” para produzir efeitos na política em seu sentido mais amplo, na gestão da vida (Fassin, 2012). De acordo com as analistas do programa, “a entrada do tema da segurança alimentar na agenda do governo Lula [...] parece [ser] a vitória de um conjunto de ideias partilhadas por um grupo de especialistas que conseguiu politizar o tema associando-o à fome e à pobreza” (Melo, 2016, p. 163).

Nas próximas páginas busco responder, assim, o principal questionamento desse capítulo: como se consolidou o que é chamado de “Paradigma de SAN” na trajetória social do Programa Fome Zero, através do enquadramento da fome como problema social e quais os efeitos desse processo na consolidação da “Nova República” Brasileira?

Para tanto, é necessário deixar de lado uma análise das políticas públicas que separa o campo técnico do político e, por consequência, não concebe o plano conceitual, ou “teórico-conceitual” (Melo, 2016, p. 98), como algo além de uma estratégia de “conscientização para o problema” (Melo, 2016, p. 98). De acordo com Lenoir, “o estudo da emergência de um problema social é um dos melhores reveladores desse trabalho de ‘construção da realidade social’” (1998, p. 64). Não obstante, para o autor, o discurso das instituições é um obstáculo para construir esse tipo de objeto sociológico, principalmente pelo que é chamado de “positivismo do Estado”, o qual produziria uma autonomização dos problemas sociais.

Buscando responder o questionamento apresentado acima, caminho em uma direção distinta daquela proposta por Lenoir (1998). A partir da análise da produção de um discurso institucional que aciona importantes dispositivos de construção de um “governo da fome e pela fome”, penso conseguir produzir dois elementos analíticos importantes: entender como se consolidou no Arquivo Fome Zero o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional através de um movimento entre análises em escalas nacional e global e, também, desvelar como a produção narrativa de tal paradigma associada a ideias como as de desenvolvimento, democracia e uma “Nova República” colocou o Estado no centro das políticas sociais.

3.2.A escrita do passado: as organizações internacionais, os especialistas e a produção da origem do Fome Zero

O pressuposto inicial desta pesquisa partia da compreensão de que o Programa Fome Zero “não mais existia”, isto é, que em 2015 quando a investigação teve início, não havia nenhuma menção oficial ao programa pela federação, nem mesmo era feita uma associação das políticas sociais criadas em seu âmbito com o *slogan* de tal projeto. No entanto, ainda que o Programa Fome Zero pudesse ser considerado parte de um “passado histórico” das políticas sociais brasileiras, havia uma sensação de que alguns de seus aspectos mais importantes continuavam “presentes”.

Desde antes da saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO, 2014) da Organização das Nações Unidas (ONU), conjuntamente ao desenvolvimento e consolidação de uma política externa que almejava constituir um fundo internacional de combate à fome, ocorria um crescimento exponencial da repercussão de algo denominado “Iniciativa Fome Zero” (Graziano da Silva, 2019), que se expandia mundialmente e era reproduzida e implementada em diversos países em desenvolvimento. Ambos os movimentos – de desaparecimento e conservação – aparentemente contraditórios chamaram minha atenção para os processos, práticas e discursos que restaram sobre o PFZ, aqueles que resistiram ao tempo, e concediam (concedem) certa perspectiva de presente à temática da SAN. Passei, assim, a tentar entender precisamente como se deu o processo de produção desse tipo de permanência.

Se, no tópico anterior quis evidenciar a importância de olharmos para aquilo que é esquecido, e trazer à luz as maneiras em que esse movimento também constrói um paradigma enquanto prática de enquadramento, nesse tópico irei dar destaque para aquilo que resta. Terei como foco os discursos e acontecimentos passados que foram retomados e rememorados,

escritos e inscritos na construção de uma narrativa que tem efeitos no próprio presente. É minha principal intenção compreender a quais objetos o estatuto da “presença” e de “presente” é concedido e como tal categoria é produzida através de certas práticas tecnopolíticas.

É, assim, a partir da busca por essa prática de conservação que tenho tentado olhar para aquilo que restou na história do Programa Fome Zero. Seguir o trabalho das agentes envolvidas na criação e consolidação do programa, bem como das instituições governamentais e da sociedade civil que continuam operando com uma perspectiva associada à segurança alimentar, levou-me a conhecer uma articulação que iria se consolidar em 2016 com a fundação da Rede Nacional de Pesquisadores(as) em Segurança Alimentar e Nutricional, sendo formalizada em 2017 com o acréscimo do termo “soberania” ao nome da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), demanda de suas participantes no terceiro encontro do grupo.

As movimentações para a formação da Rede PENSSAN³¹ se iniciaram em 2014, nas Conferências Nacionais de SAN, através da instituição do “Grupo Pró-Rede de Pesquisadores e Pesquisadoras em SAN”, que recebeu suporte dos extintos Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como do Ministério de Relações Exteriores (MRE). Esse evento foi articulado, principalmente, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).³²

O objetivo da Rede seria “propor formas e instrumentos de integração de pesquisadores(as) desse campo temático, com vistas a estimular o intercâmbio entre eles e interagir com as agências de fomento e outras instituições públicas relacionadas com a SAN” (Rede PENSSAN, 2021). Nesse sentido, além da pretensão de construção de pontes para conexão entre as “pesquisadoras desse campo”, a Rede estaria buscando, principalmente, dar continuidade ao trabalho de delimitação do próprio Paradigma de SAN no país³³, a partir da

³¹ Uso o nome da rede em sua versão atual, mas realço a importância política da inclusão da categoria soberania no nome, bem como toda a mobilização que ocorreu para que essa temática se tornasse oficialmente parte da pauta de discussão dos encontros.

³² Um dos primeiros atos de Jair Bolsonaro como presidente da federação foi a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, criado em 1993 na Gestão Itamar Franco, desativado em 1994 por Fernando Henrique Cardoso e reinaugurado em 2004, no primeiro Governo Lula, com parte da proposta política do PFZ,

³³ Se faz necessário questionar, por exemplo, quais ministérios foram os apoiadores do movimento que se consolidou no que é hoje a Rede PENSSAN e quais são as razões por trás desse suporte. Os ministérios apoiadores da criação de uma rede de pesquisa em segurança alimentar e nutricional estão diretamente associados a uma perspectiva de desenvolvimento social que é ancorada no desenvolvimento científico, compreendendo-o a partir de uma matriz globalizante e universalista que prevê e pressupõe o estabelecimento de redes internacionais de cooperação. Tal conjectura produz um enquadramento da segurança alimentar que só é possível através dessas relações entre escalas – global e local – e da articulação entre saber e poder.

tentativa de estabelecimento de um “campo” no qual pudessem determinar, validar e legitimar as representações acerca de seu principal objeto de inferência (Bourdieu, 2014).

Ao se consolidar como uma rede de pesquisa amparada em parâmetros científicos baseados em evidência, ainda que com uma proposta de produção de uma ciência cidadã³⁴, a Rede PENSSAN se constitui como um importante lócus de promulgação de um quadro teórico e prático sobre a SAN no país. É importante pontuar, sobretudo, que tal prática de produção desse enquadramento, isto é, de delimitação de fatos sobre um campo de saber, não se materializa apenas a partir do campo simbólico, mas também nas próprias tecnologias de “conservação” e “apagamento” que constituem sua política de conhecimento (Stoler, 2002).

Dessa forma, dando ênfase analítica à maneira em que práticas passadas são evidenciadas e destacadas para usos e projetos futuros (Stoler, 2002), encontramos aí alguns indícios do ato de conservação e reprodução de certas categorias sociais que podem nos ajudar a entender como se construiu uma narrativa de origem do Fome Zero. A Rede PENSSAN e as diversas outras redes e grupos de especialistas que são mobilizados a partir de sua associação com a temática da SAN são elementos centrais na conformação do Paradigma de Segurança Alimentar no país em relação a processos globais e na manutenção de seus efeitos tecnopolíticos. Isso fica evidente ao olharmos para própria trajetória de constituição dessa instituição de pesquisa.

Após sua fundação oficial em 2016, a Rede PENSSAN se tornou um dos principais lócus de produção e conservação de conhecimento acerca da SAN no país. Em 2019, com a extinção do CONSEA, a Rede passou a abrigar em seu endereço virtual toda a biblioteca deste órgão de consulta e participação da sociedade civil. Ainda que esse processo extrapole a trajetória analisada na presente tese, parece-me importante dar destaque a mais um elemento da produção do arquivo base do argumento aqui construído e que está diretamente imbricado na construção do Paradigma de SAN como evento fundante da consolidação das políticas públicas de combate à fome no Brasil.

Segundo texto produzido pela própria Rede sobre a biblioteca, sua página

passará a abrigar o acervo do conselho com a finalidade de preservar sua memória e permitir o amplo acesso aos documentos. Os documentos e arquivos foram selecionados pela sua relevância política e histórica. Vale lembrar que eles constituem a memória de uma construção coletiva fruto da

³⁴ O termo, conhecido em inglês como “*Citizen Science*”, refere-se às parcerias entre cientistas e voluntários leigos que atuam de forma efetiva em coletas e/ou análises de dados científicos relacionados às pesquisas aplicadas a temas de interesse público. Também é empregado para descrever, de forma geral, projetos com finalidades científicas em que não cientistas cooperam como voluntários (Martins; Cabral, 2021).

diversidade e da pluralidade da sociedade brasileira, representada no CONSEA no mencionado período. (Rede PENSSAN, [s.d.]).

Exercício semelhante a esse, mas que não merece tanto destaque nos repositórios oficiais dessa e de outras instituições associadas à SAN, é a transformação epistêmica de certos acontecimentos passados em eventos determinantes na história do Fome Zero. Assim como as conferências nacionais de SAN são apresentadas como o local em que a Rede teve início a partir de demandas coletivas, as conferências internacionais, como a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) da ONU e outros painéis de especialistas, são descritas e narradas como a origem do que viria a se consolidar como um “*national mood*” [clima nacional] (Melo, 2016) que culminou na instituição do Programa Fome Zero através da consolidação de uma agenda nacional de SAN.

Para seguir os traços dessa Rede, assim, irei trazer uma recuperação da narrativa sobre a história do Paradigma de SAN contada a partir de marcos conceituais. A ideia é elucidar uma dupla transformação epistêmica: a retomada de certos acontecimentos do passado como parte determinante de problemas sociais do presente e a associação entre fome e SAN, que provocou uma mudança no próprio objeto produzido enquanto problema social. A atenção a esses marcos e transformações produzidas nesse movimento de “escrita do passado” nos ajuda a compreender como a categoria de SAN é construída e contada conjuntamente à própria escrita da história da formação e consolidação de diversas instituições internacionais que também produzem o Estado, em seu sentido nacional.

Movimento similar ao que proponho analisar aqui é descrito por Annelise Riles (2006), em seu texto “[*Deadlines*]: *Removing Brackets on Politics in Bureaucratic and Anthropological Analysis*”, que discorre sobre a disputa em relação às definições do termo “gênero” nas conferências da ONU Mulheres. De acordo com Riles (2006), a maneira com que a categoria “gênero” era vista em documentos de políticas públicas como um termo técnico, o qual não deveria gerar nenhum tipo de controvérsia, advinha principalmente de um processo de consolidação histórica da “emergência do termo como parte do vocabulário da própria ONU” (Riles, 2006, p. 74, tradução nossa).

Assim como aconteceu com a estabilização e definição do conceito de “gênero” nas conferências da ONU, ao longo da institucionalização do programa Fome Zero e, principalmente após seu fim, o termo “segurança alimentar” foi se constituindo como um termo técnico, advindo de um processo de sedimentação histórica, responsável (também) pela obliteração dos meandros tecnopolíticos de sua consolidação. Nesse sentido, ao atentar para as reminiscências do que é definido como o Paradigma de SAN no Brasil, escavando camadas mais profundas do que aquelas hegemônicas acerca de sua “*debaclé*”, isto é, análises em que a

justificativa para o fim do programa é posta na disputa conceitual sobre os sentidos da SAN, podemos enxergar a importância do processo de produção desse paradigma e dos efeitos engendrados por ele.

Nas análises hegemônicas acerca do PFZ, alguns eventos do passado são deixados para trás, precisamente na tentativa de construir uma narrativa histórica a partir de alguns momentos específicos que acabam moldando o próprio presente e práticas futuras. Nesse movimento, são as praticidades, as técnicas, as métricas e a política intrínseca a esse próprio ato de produção de memória que são transformadas. Momentos de tomada de decisão são assim isolados dos seus processos de constituição, tornando-se o principal objeto de estudo quando se trata da constituição do Paradigma de SAN. Esse movimento oblitera uma série de histórias interligadas, “como se questões normativas pudessem ser isoladas e restritas ao momento exato da tomada de decisão” (Mol, 2002, p. 169, tradução nossa).

De maneira conjunta com essa tentativa de revisão crítica, busco olhar para o que é definido como Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional através da consolidação das instituições de governança nacionais e internacionais relacionadas à fome e SA, compreendendo-as como meu principal objeto de análise deste capítulo. Isso porque me parece que é exatamente nesse lócus que a SAN e sua trajetória se tornaram uma questão de “história estabelecida”, através de uma disputa conceitual já sedimentada.

Foi a partir da aproximação com a Rede PENSSAN que tal lócus emergiu como uma possibilidade analítica profícua. Quando participei do II Encontro Nacional da Rede (ENPSSAN), em 2016, a fala de abertura do evento, com todo o destaque de uma palestra inaugural, trouxe como principal construção argumentativa a discussão sobre a origem histórica do conceito de SAN e seus desdobramentos atuais, dando especial atenção aos avanços em termos de governança local que o Brasil tinha conquistado desde a implantação do PFZ. Para tanto, Patrick Caron, o palestrante convidado, construiu um panorama das organizações internacionais que trabalham com SAN, destacando a importância humanitária desse processo, ao mesmo tempo em que apontava a necessidade de movimentos nacionais para que um dos principais objetivos do desenvolvimento sustentável, o fim da fome, fosse alcançado.³⁵

³⁵ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) configuram a agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015, composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. Nesta agenda estão previstas ações mundiais nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura, industrialização, entre outros.

Patrick Caron, pesquisador francês, membro do Conselho de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas (ONU) e presidente do Alto Painel de Especialistas (HLPE) da Comissão de Segurança Alimentar da mesma organização, buscou enfatizar em sua fala a necessidade de “renovação da interface entre ciência e política, propondo uma nova agenda para a segurança alimentar no mundo”.³⁶ Seu chamado foi feito através de um enquadramento da SAN enquanto uma construção universal, histórica e com importantes acúmulos normativos.

O que me chamou atenção nesse pronunciamento foi a existência de um processo teleológico de consolidação da SAN que, mesmo concebendo a possibilidade de dissensos em sua formatação, tem como ponto de absoluto consenso os marcos conceituais imprescindíveis para a evolução da categoria de acordo com as demandas “reais” de dado contexto e conjuntura. Esses marcos ou “eventos paradigmáticos” apresentados pelo pesquisador francês, e compartilhados pelas participantes da Rede e por agentes do campo da SAN no Brasil, estão diretamente relacionados às conferências internacionais sobre alimentação e seus desdobramentos nacionais, tanto em relação à produção de encontros e redes locais como na organização e instituição de órgãos de governança de SAN no país.

Fica evidente, assim, a centralidade das conferências de especialistas, perpassando escalas e fronteiras, que produzem marcos e transformações no próprio objeto de debate. Na maioria dos estudos sobre a história do Paradigma de SAN³⁷ (Belik, 2003, 2010, 2012; Belik *et al*, 2003; Belik; Del Grossi, 2003; Belik; Graziano da Silva; Takagi, 2001; Leão; Maluf, 2012; Pinheiro, 2009; Pinheiro; Carvalho, 2010; Takagi, 2006, 2010) é possível encontrar os mesmos eventos enquanto “momentos paradigmáticos” ou “momentos de verdade” (Freire, 2019) que conformam definições específicas sobre segurança alimentar e nutricional e produzem efeitos em termos de gestão e governo.

Como tratei no capítulo dois, os principais historiadores da fome (Vernon, 2007; Simmons, 2008) veem na Segunda Guerra Mundial o momento em que a fome foi transformada em um problema global através da criação e consolidação de certas métricas para sua mensuração e, conseqüentemente, da própria transformação da definição da população afetada por essa mazela. “A fome deixou de ser um problema apenas dos pobres, tornando-se uma preocupação central de toda a sociedade, que deveria buscar a manutenção e melhoria da nutrição e saúde de todos” (Vernon, 2007, p. 158, tradução nossa).

³⁶ Fala de Patrick Caron, palestrante convidado do II Encontro Nacional da Rede, em 2016.

³⁷ A própria definição desse movimento de SAN enquanto paradigma traz importantes efeitos de realidade.

De acordo com Vernon (2007), durante a Segunda Guerra foram desenvolvidas importantes técnicas científicas para aumentar o abastecimento alimentar e assegurar a sua distribuição equitativa. Esse tipo de desenvolvimento científico era crucial para a construção de uma “nova ordem mundial”, a qual tinha como prerrogativa “a independência da falta de alimentos, almejando uma alimentação adequada à saúde e à força de todas as pessoas” (Vernon, 2007, p. 153, tradução nossa). A fome se torna, assim, a principal preocupação dos Estados de Bem-estar Social, que buscavam alcançar o que era definido como “objetivo comum a todas as nações” (FAO, 1981b, tradução nossa): o desenvolvimento – em uma concepção diretamente relacionada ao que era chamado de “liberdade de necessidades” (*freedom from want*).

A supressão das necessidades básicas, a ser garantida para todos os segmentos da população, foi sendo definida a partir de cálculos que se tornaram, no início do século XX, globais e generalizáveis (Simmons, 2008, 2015; Vernon, 2007), principalmente através da sistematização e difusão do conhecimento científico produzido nessa área pela Liga das Nações. Tais cálculos consistiam na produção de uma medida universal acerca da necessidade média de alimentos de um ser humano que iria informar as políticas de racionamento do pós-guerra, como também as próprias políticas de produção e distribuição de alimentos.

Foi assim, a partir dessas organizações internacionais como a Liga das Nações e, posteriormente a Organização para Nações Unidas, que uma ideia comum do que era fome passou a ser produzida e disseminada, conjuntamente com possíveis “soluções” para tal problema, associando seu combate a uma perspectiva em ascensão naquele momento, a segurança alimentar. Organizações de incidência global – de grande importância até os dias atuais – como a ONU surgiram precisamente da demanda de uma definição comum (e científica) para problemas que afetavam o mundo todo, e naquele momento a fome era o principal deles.

No entanto, diretamente imbricada com a construção desses espaços de governança global que definiam quais eram os “problemas comuns”, ocorria uma disputa pelos objetivos dessas instituições em relação à própria consolidação dos Estados-nações. Visando a produção de algum tipo de consenso nesse processo, as conferências globais se tornaram um espaço de grande relevância política. Sendo assim, a primeira conferência global sobre fome, ocorrida em 1943, em Hot Springs, no estado da Virginia nos Estados Unidos, consolidou-se como o marco de fundação da Organização para Nações Unidas e, também, da criação de sua Agência para Agricultura e Alimentação (FAO, c2022).

Na história do “Paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional” narrada pela Rede PENSSAN e por agentes deste campo, tais conferências são compreendidas como momentos-chave na consolidação de debates e, principalmente, como tecnologias de governo.

Elas aparecem, assim, “enquanto instâncias complexas de discurso que produzem seu próprio objeto de atenção como algo real, isto é, como algo que tem uma existência *a priori* e externa ao próprio discurso” (Riles, 2006, p. 11, tradução nossa).

Não é, todavia, objeto da presente tese, a análise das conferências em si, ou seja, a construção de uma etnografia das conferências internacionais e nacionais sobre fome e SAN. Interessa aqui compreender a narrativa sobre essas conferências a partir de sua mobilização pelos estudiosos do Fome Zero e por meio do processo de produção do que chamo de “Arquivo Fome Zero”, buscando entender assim os efeitos desse enquadramento da fome a partir do Paradigma de SAN.

Entendendo a própria definição de paradigma, apresentada por Kuhn ([1963] 1996), como um ato de enquadramento produzido por determinada comunidade que compartilha crenças e valores, mas também técnicas, podemos encontrar indícios na fala de Patrick Caron (2016) que inicia esse tópico acerca dos principais dispositivos que atuam na prática de dar forma à fome a partir de sua construção narrativa. O primeiro deles consiste na relação entre ciência e política que estaria na base da construção do que o pesquisador francês chama de uma “nova agenda para segurança alimentar no mundo”. O segundo diz respeito à consolidação do papel das organizações internacionais e o chamado a uma “mobilização humanitária” que dialoga diretamente com a crescente relevância da noção de “sociedade civil”. Por fim, surge também uma responsabilização dos Estados nacionais no combate à fome que acaba por definir noções de Estado específicas. É, assim, a partir da construção de uma narrativa sobre as “principais” conferências internacionais acerca da temática da alimentação e SA que irei abordar tais dispositivos.

3.2.1. A Conferência de Hot Springs e a Campanha “*Freedom from Hunger*”: a produção de uma definição científica (e, portanto,) universal de fome

Em um dos principais textos sobre “As Perspectivas para a Segurança Alimentar no Brasil”, publicado logo após o lançamento do Programa Fome Zero, Walter Belik (2003) afirma que “o conceito de Segurança Alimentar veio à luz a partir da Segunda Grande Guerra com mais da metade da Europa devastada e sem condições de produzir o seu próprio alimento” (Belik, 2003, p. 14). Em outro texto de autoria compartilhada com Maya Takagi e José Graziano da Silva, publicado anteriormente ao lançamento do PFZ, as autoras descrevem os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial como “um marco na busca por mecanismos mais

abrangentes no sentido de garantir o bem-estar da humanidade” (Belik; Graziano da Silva; Takagi, 2001, p. 14).³⁸

Para Takagi, Graziano da Silva e Belik (2001), a constituição da Organização para Nações Unidas e do Fundo Monetário Internacional (FMI) em Hot Springs, em 1943, estava diretamente associada à proposta de instituição de uma organização multigovernamental para o incentivo à agricultura e à alimentação, concretizada com a criação da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) em 1945, em Quebec, no Canadá.

No documento preparatório da I Conferência da FAO, elaborado em 1945, é possível encontrar, segundo Takagi (2006),³⁹ as principais concepções que subsidiaram sua criação. Segundo a economista, era pressuposto chave para a fundação da organização a noção de “liberdade de necessidades” (“*freedom from want*”), que tinha suas raízes associadas ao desenvolvimento da democracia liberal norte-americana. Para os fundadores da FAO e da ONU, “um mundo em reconstrução não poderia conviver com a carência dos indivíduos” (Takagi, 2006, p. 11), pois um homem que passa necessidade não poderá ser um homem livre (Dean, 2005 *apud* Takagi, 2006). A fome era o empecilho inicial para a superação dessas necessidades, que garantem uma vida digna e, acima de tudo, livre.

Na retomada histórica feita por essas autoras acerca do momento de surgimento da FAO e, conseqüentemente, da produção da SA como um objeto de atenção e preocupação global, a Segunda Guerra Mundial é sempre recuperada como seu principal marco, com principal destaque aos sentidos deste termo e sua abrangência conceitual. Não há, no entanto, nenhuma menção atenciosa a um elemento central na “reestruturação da nova ordem mundial”, a saber, a economia política, bem como não são mencionados (ou questionados) os meios “técnicos” desenvolvidos em busca de tais objetivos.

De acordo com o documento oficial da Conferência de Hot Springs, a combinação entre “liberdade de necessidades” e a reorganização da economia política mundial deveria ser

³⁸ A noção do alimento como poderosa arma política entre os países surgiu pela primeira vez naquele pós-guerra, frente aos riscos ocasionados pela destruição em massa de campos de produção de alimentos. A alimentação adquiriu um significado estratégico de segurança nacional, impondo a necessidade a cada país de assegurar por conta própria o suprimento da maior parte dos alimentos que sua população consome, inaugurando um conjunto de políticas específicas, entre as quais a formação de estoques de alimentos (Maluf; Menezes, 2001).

³⁹ O documento preparatório da Conferência não está disponível *online*, mas foi acessado através da tese de Maya Takagi (2006), denominada “A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios”. É possível ainda acessar materiais sobre a Conferência e seus desdobramentos no site da FAO e em seu arquivo histórico. As informações sobre a origem da FAO podem ser encontradas no documento publicado em 1981 pela própria organização e intitulado “*FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981*”, disponível em: <http://www.fao.org/3/p4228e/P4228E12.htm#ch11.3.4> Acesso em: 05 jun. 2021.

pensada a partir de sua organização científica (FAO, 1981b).⁴⁰ Pretendia-se, assim, produzir continuamente medidas técnicas padronizadas para pesquisas acerca dos estados nutricionais e sobre as necessidades básicas da diversa população mundial. Isto é, para os delegados da entidade ainda embrionária, somente ao conhecer e delimitar tais necessidades era possível então supri-las, tanto em nível nacional (local) como global, e para isso a ciência era essencial.

O que quero destacar aqui diz respeito, precisamente, a um movimento que nos remete ao processo que Foucault (Foucault, 2008a) denomina como “nascimento da economia política”, quando surgiria uma relação específica entre o saber e poder, e entre o governo e a ciência de um bem particular, isto é, a vida. Nesse processo, seriam produzidos dois polos complementares: “primeiro, uma cientificidade que vai reivindicar, cada vez mais, sua pureza teórica, a economia; e que, ao mesmo tempo, reivindica também o direito de ser levada em consideração por um governo que terá que modelar por ela suas principais decisões políticas” (Foucault, 2008a, p. 472-473).

Ainda que “o nascimento da economia política” descrito por Foucault (2008a) tenha ocorrido séculos antes da criação da ONU e da FAO e do estabelecimento da relação dessas com os Estados-nações contemporâneos, parece haver no período aqui analisado uma atualização desse movimento. Ela pode ser vista na associação entre as ideias de desenvolvimento e de universalização de certos preceitos da economia política – que também se reivindica enquanto uma ciência pura – a qual deverá modelar as decisões dos governos nacionais.

No preâmbulo e no primeiro artigo da Constituição da FAO (1945), fica evidente a relação intrínseca entre economia e ciência (ou técnica) prevista na consolidação de tal instituição. Segundo o texto, as nações signatárias estão determinadas a promover o bem-estar comum, com os principais objetivos de:

elevar os níveis de nutrição e os padrões de vida dos povos sob as suas respectivas jurisdições; assegurar melhorias na eficiência da produção e distribuição de todos os alimentos e produtos agrícolas; melhorar a condição das populações rurais; e assim contribuir para uma economia mundial em expansão e assegurar a liberdade da humanidade contra a fome. (FAO, 1981b, tradução nossa).

⁴⁰ O Diretor geral da FAO naquela ocasião, o Lorde John Boyd Orr, que recebeu o Nobel da Paz pelas suas pesquisas em nutrição, propôs a organização de um conselho mundial que efetivamente monitorasse e controlasse o mercado global para que a fome fosse eliminada do planeta. Ainda que a própria definição de fome fosse um conceito em constante disputa, sua proposta não recebeu nenhum tipo de apoio e a FAO consolidou sua atuação como um órgão mais “científico do que político”.

Para que tais objetivos fossem alcançados, a Agência para Agricultura e Alimentação (FAO) afirma que tinha como principais tarefas:

recolher, analisar, interpretar e divulgar informações relativas à nutrição, alimentação e agricultura; promover e, quando apropriado, recomendar ações nacionais e internacionais no que respeita a: investigação científica, tecnológica, social e econômica relacionada com a nutrição, a alimentação e a agricultura; a melhoria da educação e da gestão em matéria de nutrição, alimentação e agricultura, e a difusão do conhecimento público das ciências e práticas agrícolas nutricionais; a conservação dos recursos naturais e a adoção de métodos avançados de produção agrícola; a melhoria do processamento, comercialização e distribuição dos alimentos e da agricultura; a adoção de políticas para o fornecimento de crédito agrícola adequado, nacional e internacional; a adoção de políticas internacionais no que respeita a produtos agrícolas. (FAO, 1981b, tradução nossa).

Além disso, era também função da organização:

fornecer a assistência técnica que os governos possam necessitar; organizar, em cooperação com os governos interessados, as missões que possam ser necessárias para os ajudar a cumprir a obrigação decorrente da aceitação das recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura e da presente Constituição; e, em geral, tomar todas as medidas necessárias e apropriadas para implementar os objetivos da Organização, tal como estabelecidos no Preâmbulo. (FAO, 1981b, tradução nossa).

É importante notar neste texto a maneira em que a estabilização dos objetivos e das metodologias para alcançá-los pretende produzir uma definição universal acerca da alimentação e da fome através de um processo tecnopolítico já descrito nos capítulos anteriores desta tese. Esse procedimento também constrói a própria ideia de universalidade enquanto categoria dada. Ao focar a discussão acerca da relação entre ciência e economia política presente na própria criação da FAO, vemos como é evidente que a noção de ciência mencionada tantas vezes na constituição da organização, e nos registros da Conferência de Hot Springs, torna-se imprescindível para a consolidação de uma política de alimentação que se propõe “universal”. Ainda que sejam reforçadas as diferenças e a diversidade dos “povos do mundo”, a lente analítica para compreensão do estado da alimentação em cada país e as possibilidades para sua melhoria propõe um sentido comum e único para o desenvolvimento.

Assim como Anna Tsing (2005), em sua obra *“Friction”*, questiono como esses universalismos acabam sendo construídos enquanto politicamente neutros e baseados em preceitos científicos, ainda que sua origem esteja inserida em uma matriz colonialista. É importante notar, dessa forma, como uma “razão universal” – tomada como “economia política” – tornou-se a marca temporalmente dinâmica e espacialmente expansiva de diversas formas de conhecimento e poder. É meu argumento que a construção do Paradigma de SAN está inserida

nessas dinâmicas de produção de escalas e de universalismos, os quais tem efeitos que, muitas vezes, esboçam forças de resistência e transformação que são nacionais.

Observando os desdobramentos da Conferência de Hot Springs, isto é, a construção de um acordo global para criação de uma Agência Internacional para Alimentação e Agricultura, bem como a sua consolidação na escrita de sua constituição, fica evidente a relação entre a produção de uma razão científica universal e a importância da temática da alimentação e da fome. Tal enquadramento é produzido, precisamente, a partir de fricções entre dinâmicas globais e locais. Como bem aponta Tsing (2005, p. 85, tradução nossa),

A ciência, modernização e liberdade eram simultaneamente pontes para o desenvolvimento das nações do terceiro mundo e para a consolidação de programas de vida concreta dessas populações, que estavam associados a projetos autoritários e burocráticos. A sua capacidade de mobilizar o apoio nacional e a sua incapacidade de cumprir suas próprias promessas estão entrelaçadas nestas histórias.

Mais de sessenta anos após a criação da FAO, tanto no evento da Rede PENSSAN, como nos documentos produzidos pelas pesquisadoras do campo da SAN, a ciência, em seu sentido *lato*, continua sendo promulgada como principal meio para alcançar o fim da fome no mundo. Ainda que a própria definição de fome tenha se transformado ao longo de mais de meio século, como já trabalhado no capítulo um, a ideia de ciência universal e neutra se mantém. Mas, mais do que isso, o enquadramento que permitiu a construção de um Paradigma de SAN baseado em uma premissa racionalista, universalista e diretamente ligada a uma compreensão sobre direitos humanos e desenvolvimento global se torna o principal elemento a ser preservado ao longo das transformações do próprio conceito.

Parece, assim, que a produção desse enquadramento através da construção de uma narrativa única, linear e cronológica, que consolida cada uma das conferências mundiais num locus de revisão e transformação dos próprios objetos sobre as quais tratam, isto é, produzem esses encontros como momentos de verdade (Freire, 2019), não é compreendida nos registros históricos da construção do Paradigma de SAN como uma tecnologia política.

A Conferência de Hot Springs, além de ser o local de lançamento de uma iniciativa internacional contra a fome, foi também o momento de demarcação de uma forma específica de entender essa mazela que passou a orientar sua compreensão em uma escala mundial, com efeitos que são concomitantemente locais. Os próprios organizadores do evento entendiam esse espaço como produtor de uma narrativa histórica que iria influenciar processos de governança nos próximos anos.

A Conferência de Hot Springs foi um evento histórico e de grande importância nos anais da agricultura mundial. Sem dúvida, ganhará em significado, pois é

vista na perspectiva da luta para alimentar uma população mundial em crescimento nos próximos 50 a 75 anos. Por vezes, estamos demasiado próximos de um evento para apreciar a sua importância (FAO, 1981b, tradução nossa).

Vinte anos após esta Conferência, ocorreu outro memorável evento com a proposição de atualizar a missão da FAO definida em 1943. O lançamento da Campanha “*Freedom from Hunger*”, considerada a maior iniciativa da FAO para a “Década do Desenvolvimento da ONU”, em 1963, mobilizou delegados do mundo todo que tinham como objetivo “chamar atenção global para o problema da fome e da desnutrição” de maneira associada ao “problema do crescimento populacional” (FAO, 1963, tradução nossa).

Ainda que alguns anos antes do lançamento da campanha, entre 1952 e 1955, Josué de Castro tenha sido eleito presidente do Conselho da FAO, e tenha defendido a premissa de que o problema da fome não era causado pelo aumento da população ou pela capacidade produtiva global, mas sim pela desigualdade interna aos países e por uma iniquidade geopolítica, a maior parte dos delegados presentes em 1963 eram a favor da manutenção de um posicionamento da organização em defesa de desenvolvimento agrário tecnológico.

Ao final da conferência, no entanto, chegou-se à conclusão de que: “a aplicação da ciência moderna e da tecnologia não conseguiriam resolver o problema da fome e má nutrição pelo mundo, a não ser que as pessoas, individualmente, nacionalmente e enquanto uma comunidade global, se tornassem completamente envolvidas nessa empreitada” (FAO, 1963, tradução nossa). Essa constatação parece incluir então mais um movimento na construção da fome enquanto problema global, tendo como pressuposto central a relação entre governança internacional e nacional, que surge como mais uma tecnologia política na construção do Paradigma de SA.

Para a maioria dos delegados, o principal objetivo da campanha, a libertação mundial da fome,

só poderia ser alcançado a partir de um paradigma do desenvolvimento dedicado ao aproveitamento máximo dos recursos humanos e naturais, reconhecendo a importância basal de um aprofundamento da cooperação internacional, buscando assim aumentar o volume e a efetividade das ajudas financeiras e técnicas com o objetivo de acelerar o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos. (FAO, 1963, tradução nossa).

Nesse sentido, o problema da fome estaria diretamente associado à subprodução (*underproduction*) de alimentos. Assim, sua solução, além de depender do “desenvolvimento” de todas as nações através de acordos para “ajuda internacional”, seria condicionada à construção de um saber sobre os problemas da fome e da má nutrição a ser disseminado

globalmente, produzindo um “clima de opiniões no qual as possíveis resoluções para essa questão pudessem ser organizadas em nível nacional e internacional” (FAO, 1963, tradução nossa).

No documento final da campanha atesta-se então que

metade da população hoje não tem comida suficiente ou adequada. Muitos passam fome, outros sofrem de desnutrição, o que leva à baixa capacidade de trabalho. A maioria destes vive nos países menos desenvolvidos do mundo. O problema central não é a superpopulação mundial, mas a subprodução de alimentos. (FAO, 1963, tradução nossa).

Tal afirmação, que associa a fome à subprodução de alimentos é destacada e questionada nas narrativas sobre o Programa Fome Zero, compreendendo-a como um ponto de partida para as transformações que este enquadramento ia sofrer ao longo de seus usos em um contexto nacional. Nesse sentido, o que me parece essencial destacar aqui tem a ver com a maneira com que esse problema se tornou uma questão de cunho universalista, com soluções que devem ser produzidas pelos estados nações e que partem de um mesmo pressuposto: o desenvolvimento de políticas públicas com base na ciência moderna.

Tsing (2005) traz uma importante contribuição para essa discussão ao apontar que “categorias universais convincentes precisam ser capazes de viajar com certa facilidade pelo mundo, e que isso requer negociações entre diferenças muitas vezes incompatíveis” (Tsing, 2005, p. 89, tradução nossa). Como discuti anteriormente, “a generalização para universalização é central para muitos trabalhos analíticos contemporâneos”, que produzem nessas definições não apenas um objeto universal, mas, principalmente, “uma ideia de globo que é unificada, neutra e apreensível a partir da coleção e manipulação de informações” (Tsing, 2005, p. 89, tradução nossa).

A escala global se torna, então, o lócus de previsão e de entendimento, diretamente relacionada com uma compreensão de ciência que tem em seu cerne a produção de modelos que são *a priori* universais. É nesse movimento de construção de um problema que afeta todo o planeta, pensado e conformado a partir de premissas da ciência moderna, que ocorre a produção de uma forma de entender a fome e a SAN a partir de uma escala global, precisamente porque “a escala global tem precedência por se constituir como a escala do próprio modelo de entendimento da realidade” (Tsing, 2005 p. 102, tradução nossa).

O que resta das primeiras conferências e movimentos de combate à fome, desde a consolidação da segurança alimentar como um problema global, diz respeito à forma de olhar para esse problema. Precisamente à maneira de construí-lo enquanto um paradigma cujos sentidos vão sendo transformados, mantendo, no entanto, a tecnopolítica que o delimita

enquanto um problema universal a ser resolvido através do desenvolvimento científico. Tal premissa estava explícita no próprio texto oriundo da Conferência de Hot Springs:

Cada nação assumiu a responsabilidade de fornecer, na medida do possível, alimentos e um padrão de saúde para todos os povos. Mas algo de novo surgiu. Todos os governos concordaram em cooperar num grande esquema alimentar mundial, que trará liberdade de necessidade a todos os homens, independentemente da raça e cor. Se as nações do mundo vão unir-se para alimentar os povos do mundo, devem aumentar a produção dos alimentos mais importantes. (FAO, 1981b, tradução nossa).

O paradigma seria reforçado vinte anos depois na Campanha “*Freedom from hunger*”, ao defender que “a fome de um homem é a fome de todos os homens. Estar, enquanto indivíduo, livre da fome e das privações não é algo verdadeiro ou garantido até que todos os homens estejam livres da fome e outras necessidades” (FAO, 1963, tradução nossa). A luta contra a fome se torna, assim, um marco de construção de um tipo de política diretamente associada à sua produção técnica e universal, entendendo o papel dos alimentos como central na manutenção da ordem e na garantia da soberania nacional.

3.2.2. A Primeira Conferência Mundial de Alimentação e as crises de fome (*famine*): a produção da SA enquanto categoria de gestão global da escassez

O documento final do Programa Fome Zero apresenta em seu primeiro tópico, intitulado “Princípios gerais: a segurança alimentar e o direito à alimentação”, uma discussão sobre o conceito de SA que orienta todo o projeto. No texto, é evidenciado que o primeiro registro do uso do termo “segurança alimentar” foi feito na Europa no período entre guerras. Nesse contexto, teria havido um “fortalecimento da noção de que a questão alimentar de um país estava estritamente ligada à sua capacidade de produção agrícola” (Instituto Cidadania, 2001, p. 11) e que “tal noção, que acabava excluindo outros aspectos da questão, manteve-se até quase o final da década de 1970” (Instituto Cidadania, 2001, p. 11).

As décadas de 60 e 70 são mencionadas – no próprio texto do programa e por estudiosas desse campo – como um período de transformação do Paradigma de SA em virtude da ocorrência de alguns eventos “extraordinários” e/ou momentos de “crises” (Freire, 2019). A mudança no enquadramento da fome e sua transformação em SA, relacionada, a princípio, a políticas de armazenamento e estoques de alimentos e compreendida como um problema a ser resolvido com o aumento significativo da produção de alimentos, foi central na promulgação de políticas de desenvolvimento de impacto global e na consolidação da agenda de SA como um problema de interesse internacional.

A chamada Revolução Verde e sua promessa de uma produção tecnologicamente melhorada é descrita como um dos eventos de maior importância nas duas décadas mencionadas acima. Mas foram as crises de fome, nos anos 1970, que se consolidaram como centrais na promoção da transformação da concepção de SA vigente (Sousa Ribeiro Jr., 2016), dando mais relevância ao papel de organizações internacionais – FAO, FMI, Banco Mundial e ONU – na busca por soluções “modernas” para os países em desenvolvimento. No texto do PFZ, a Revolução Verde é apresentada em direta relação com outro evento, a Primeira Conferência Mundial de Alimentação, que ocorreu em Roma em 1974, compreendida aqui como central na produção de discursos sobre a fome e seu enquadramento na categoria de SA por meio de um importante processo de “enredamento” (Das, 2007).

Para as teóricas da SAN no Brasil (Belik, 2003; Maluf, 1994; Pinheiro, 2009; Takagi, 2006; Vasconcelos, 2005) e na sistematização da trajetória histórica desse campo no país, realizada pelo IPEA em 2014 (Silva, 2014), “foi no cenário mundial da crise de alimentos em 1970 (72-74), com quadros de escassez e quebra de safras em importantes países produtores e consumidores, e dos acordos estabelecidos na Conferência Mundial de Alimentação de 1974, que a SA ganhou efetivamente espaço na agenda global” (Pinheiro, 2009, p. 57). No texto final do Programa Fome Zero, é ressaltado que a noção vigente de SA, hegemônica até pelo menos os anos 1980 e associada “quase que exclusivamente” à produção agrícola, teve origem na Conferência Mundial de Alimentação, promovida pela FAO em 1974.

A discussão então travada deu-se quase exclusivamente sobre as políticas agrícolas, reforçando a crença de que a segurança alimentar dependia fundamentalmente de uma política de armazenamento estratégico, devendo-se fazer crescer os estoques e assegurar a consolidação de acordos internacionais sobre diferentes produtos agrícolas. Aproveitando-se desse contexto, veio à tona toda uma argumentação propagandista das empresas ligadas à indústria de agroquímicos que, naquele momento, buscavam fazer deslanchar em todo o mundo o processo que ficou conhecido como Revolução Verde. Procurava-se convencer a todos que o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com a adoção de um modelo agrícola de grandes propriedades monocultoras e o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos). (Instituto Cidadania, 2001, p. 11).

Ainda que a temporalidade desses eventos, o movimento denominado Revolução Verde e a Primeira Conferência Mundial de Alimentação, não tenham seguido a cronologia apresentada no texto do PFZ e que os objetivos de combate à fome dessa “Revolução” não tenham sido alcançados, fica evidente que certas premissas produzidas nesses momentos de “exceção” continuaram orientando as políticas internacionais desse campo enquanto políticas de gestão da escassez.

O que quero dizer é que, como veremos a seguir, a ideia de SA se consolidou como diretamente associada à produção de alimentos e o controle de seus estoques, principalmente em decorrência dos efeitos das crises de fome que ocorreram na década de 1970. Contudo, tendo em vista o contexto de produção da Primeira Conferência Mundial de Alimentação em direta relação com o aumento da fome epidêmica em algumas regiões do mundo, é possível afirmar que houve também um enquadramento da fome enquanto uma “situação extrema”, tanto em relação às crises de fome como ao tratar da fome nos países subdesenvolvidos.

Era a fome enquanto calamidade (mesmo duradoura) ou crise que deveria ser controlada e reduzida, por ser também um problema de segurança nacional (por receio de Revoltas da Fome). Nesse sentido, foram fortalecidas formas de mobilização internacional, bem como houve um destaque à importância de organismos internacionais na gestão desse “problema universal”, com possíveis consequências e impactos nos países desenvolvidos. Ainda que o papel dessas organizações não fosse aquele pensado por Lorde John Boyd Orr, um dos fundadores da FAO, que via a necessidade de um controle no mercado de alimentos global, foi a partir desses eventos que uma nova forma de gestão da fome passou a figurar como modelo.

Como apresenta John Shaw (2007) em seu livro sobre a história da segurança alimentar no mundo, os movimentos globais que aconteceram nas décadas de 60 e 70 produziram uma concepção de que o problema da alimentação era tão complexo que excederia nossa capacidade analítica orientada a partir dos marcos disciplinares até então estabelecidos. Seria necessário, então, uma visão interdisciplinar, que questionaria a perspectiva vigente de que o problema da alimentação era apenas um problema agrário, causado pela instabilidade na economia alimentar do mundo.

Para um dos mais importantes analistas de alimentação da época, o engenheiro agrônomo Lester Brown (1975), ocorreram quatro principais fatores que contribuíram com essa instabilidade alimentar nos anos 1960 e 1970:

o declínio das reservas de cereais; o desaparecimento de terras de cultivo ociosas nos Estados Unidos; a perigosa dependência do mundo nos excedentes alimentares de uma região geográfica-climática específica, a América do Norte; e a decisão do governo soviético de compensar suas insuficiências produtivas alimentares através de importações maciças ao invés de definir políticas de austeridade. (Brown; Eckholm, 1974; Brown, 1975 *apud* Shaw, 2007, p.119, tradução nossa).

No entanto, a análise de Brown (1975), que informou a necessidade de chamamento para a Primeira Conferência Mundial de Alimentação, foi considerada pelos críticos como “imparcial”, pois selecionaria fatos para defender o uso de algumas tecnologias ou soluções tecnológicas para algo que era, na verdade, uma profunda moléstia social (Taylor, 1975 *apud*

Shaw, 2007, p. 120). Mais do que isso, Lester Brown foi acusado de “construir de maneira errônea” as crises de fome como sendo um problema apenas dos pobres e que, assim, a distribuição de alimentos para essa população seria suficiente para acabar com a desnutrição.

A partir dessa crítica, é possível destacar que as disputas de enquadramento da SA, principalmente nos anos 70, produziram uma leitura sobre os eventos daquela década através de narrativas dominantes que tinham como pressuposto comum a compreensão da fome e da SA como problemas do terceiro mundo que afetariam todo o globo. Essas “crises” produziram uma ruptura importante nas análises sobre alimentação, pois passaram a questionar a ideia vigente de uma política alimentar global que entendia a fome como uma mazela oriunda apenas dos países pobres.

De acordo com os repositórios da FAO/ONU, os primeiros avisos sobre a possibilidade de uma crise alimentar global foram disseminados na imprensa pelo diretor geral da FAO, Addeke Boerma, no dia 1º de fevereiro de 1973, demandando a organização de uma conferência conjunta entre a FAO e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), com o objetivo de “formular um programa internacional de cooperação para superação da crise de escassez alimentar e de outras commodities, buscando também manter preços estáveis” (ONU, 1974, tradução nossa). Além dessa chamada advinda das organizações internacionais, os Estados Unidos⁴¹ também tiveram destaque na discussão sobre os problemas alimentares na década de 70, já mencionando a importância de uma estratégia global para enfrentamento de tal crise. Como apontou o então Secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger:

A crescente ameaça ao abastecimento alimentar do mundo merece atenção urgente desta Assembleia. Nenhum país pode fazer face a este problema sozinho. Os Estados Unidos propõem, portanto, que seja organizada uma Conferência Mundial da Alimentação sob os auspícios das Nações Unidas em 1974 para discutir formas de manter um abastecimento alimentar adequado e para aproveitar os esforços de todas as nações para enfrentar a fome e a subnutrição resultantes de catástrofes naturais. (Kissinger, 1973 *apud* Shaw, 2007, p. 130, tradução nossa).

O diretor da FAO à época, Sartaj Aziz, coordenou o comitê da organização para preparar um documento a ser proposto na conferência, no qual listava cinco passos para o desenvolvimento de estratégias nacionais e internacionais de combate à crise alimentar mundial:

⁴¹ Ainda que as razões para a interferência dos Estados Unidos na organização desse evento sejam muitas e associadas à produção de uma hegemonia global, como podemos melhor entender através das análises de John Shaw (2007), José Raimundo Ribeiro Jr (2015), é importante destacar que a Primeira Conferência de Alimentação foi organizada pela ONU e pelas organizações de comércio internacionais e não pela FAO, agência com *expertise* na temática da fome.

Primeiro, desejava transmitir a mensagem de que o mundo tinha a capacidade de se alimentar a si próprio, se fosse feito um esforço. Em segundo lugar, a única solução viável a longo prazo para o problema alimentar era aumentar a produção alimentar nos países em desenvolvimento, uma abordagem diferente da adotada em meados da década de 1960, quando o esforço era de “ajuda alimentar para os milhões de famintos”. Terceiro, o objetivo de aumentar a produção deve, no entanto, ser perseguido num quadro de desenvolvimento que exigia investimento, importações, tecnologia, mas, acima de tudo, um ambiente político e institucional mais significativo. Quarto, na medida do possível, a conferência deveria estabelecer objetivos concretos para cada um dos principais temas a serem trabalhados: investimento, importações e pesquisa. Finalmente, enquanto a solução a longo prazo para o problema alimentar ainda precisava ser melhor trabalhada, a conferência deveria lançar as bases para um sistema mundial de segurança alimentar que incluiria uma política de reservas coordenada; uma nova política de ajuda alimentar com um compromisso de 10 milhões de toneladas por ano, durante três anos; e melhores disposições para fazer face às situações de emergência, incluindo uma reserva internacional de emergência de meio milhão de toneladas de alimentos. (Dil, 2000, p. 526 *apud* Shaw, 2007, p. 124, tradução nossa).

Segundo o próprio Aziz, o principal problema a ser enfrentado na Conferência era, no entanto, o de produzir um pacote de propostas que fosse significativo para os países em desenvolvimento e, pelo menos, negociável para os países desenvolvidos. Sua proposta parecia desagradar alguns dos principais líderes mundiais. Nesse sentido, a coordenação da FAO circunscreveu a compreensão dessa crise alimentar a partir de duas principais premissas: a primeira tratava da questão da crise em si, isto é, da fome aguda como fruto de escassez de alimentos ou de preços muito altos, normalmente causadas por algum desastre ou flutuação anormal na produção; a segunda dizia respeito à fome permanente, ou crônica, nos países pobres.

Para que ambas as partes dessa crise fossem suficientemente tratadas, era necessário o desenvolvimento, simultâneo, de uma política global de produção de alimentos e uma política de segurança alimentar, que juntas formariam as bases para uma política alimentar global. Como proposta de consenso – necessário de ser construído, principalmente aos olhos da FAO – foi defendido o argumento de que “não haveria segurança alimentar enquanto não houvesse um aumento na produção de alimentos” (ONU, 1974, tradução nossa), tendo como foco principal a produção e consumo de alimentos desde uma perspectiva desenvolvimentista.

Tal conceito de segurança alimentar, defendido pelos principais delegados da FAO, abarcaria, assim, tanto a redução dos riscos que emanavam da produção instável de alimentos, quanto a disponibilização de mecanismos através dos quais os países poderiam obter assistência para fazer face a problemas específicos de escassez alimentar. Foi ainda a partir dele que a agenda de SA se consolidou em uma escala global.

Segundo Shaw (2007), a Primeira Conferência Mundial de Alimentação, que ocorreu de 5 de novembro a 16 de novembro de 1974, em Roma, com delegados e observadores de 131 países, 26 organismos da ONU, 25 organizações intergovernamentais e 161 organizações não governamentais, foi altamente publicizada nas mídias internacionais e nacionais, especialmente nos Estados Unidos. E desde o início do evento era possível perceber o enquadramento a ser dado às crises de fome, especialmente à própria noção de segurança alimentar.

No principal artigo do primeiro número do jornal da Conferência (Allen, 1974 *apud* Shaw, 2007, tradução nossa) foi explicitado que por muitos anos “a situação de milhões de pessoas famintas não causava o mínimo de comoção entre os ricos”. O principal questionamento trazido pelo artigo tratava da natureza extraordinária desta crise: **o que ela teria de diferente?** Segundo o texto (Allen, 1974 *apud* Shaw, 2007), ainda que a crise alimentar vivenciada nos anos 70 tenha sido considerada a maior da história, ela foi precedida por uma onda de otimismo, talvez porque tenha afetado também os países ricos e desenvolvidos, os quais, muito prontamente, organizaram respostas substanciais. O artigo se encerrava explicando as razões pelas quais aquele era um momento “extremamente profícuo” para realização da Conferência, afirmando que a “rude conjunção de eventos biológicos, políticos e econômicos trouxe para casa a inescapável interdependência de todas as nações e a loucura da recusa persistente dos governos de se comportarem em conformidade” (Allen, 1974 *apud* Shaw, p.129, tradução nossa).

Tais premissas, amplamente difundidas, e que resumiam “o tom do evento” (Shaw, 2007) apontavam, não apenas para o conteúdo a ser debatido e disputado na Conferência, mas também para algo que venho chamando atenção nesse capítulo, a maneira com que o enquadramento da fome produz tecnologias de gestão e, nesse caso, tecnologias de gestão internacional, ou ainda, dispositivos de segurança globais. Através da produção dessa conferência enquanto um momento tão excepcional quanto a crise que buscava solucionar, as resoluções da Conferência se tornaram parâmetros para lidar com a situação da alimentação e da fome nos anos seguintes.

De acordo com o então secretário geral da ONU, Kurt Waldheim, em seu pronunciamento de abertura:

A produção alimentar mundial teria que mais do que duplicar até o final do século para proporcionar uma melhor nutrição àqueles que mais necessitavam. A tarefa da conferência era determinar como isso poderia ser alcançado, mas já existiam certas verdades incontestáveis para chegar a esse objetivo. Os países em desenvolvimento teriam de reavaliar as suas prioridades de planejamento. E as nações industriais teriam de estar preparadas para ajudar

nas transferências maciças de capital e tecnologia. (ONU, 1974, tradução nossa).

Esse tipo de discurso, acerca da necessidade de uma articulação entre governanças nacionais e internacionais, enfatizando sua interdependência, mas também a importância de políticas de desenvolvimento global, foi também evidenciado na fala do secretário de Estado estadunidense:

Estou firmemente convencido de que já não podemos falar do problema da alimentação ou energia de maneira isolada das outras forças que estão a moldar nossas vidas. A nossa interdependência global como pessoas e a inter-relação entre fatores políticos, econômicos, sociais e populacionais, em constante crescimento, tornam cada vez mais difícil para qualquer um de nós discutir importantes questões mundiais sem ter como pano de fundo os objetivos estabelecidos de comum acordo pela comunidade mundial. (ONU, 1974).

Contudo, parece-me importante destacar que a proposta inicial de diretrizes para a política de SA mundial apresentada pelo diretor da FAO no documento preparatório para a Conferência, não teve impacto na agenda estratégica proposta naquele evento. Segundo o próprio diretor, a decisão final oriunda do evento, de se produzir um sistema informacional mundial de alimentação e trabalhar para a construção de uma segurança alimentar global, foi seu principal resultado.

Ainda que “a comunidade internacional tenha conseguido construir as bases para a criação de um sistema de segurança alimentar que poderia, por fim, garantir a disponibilidade de alimentação adequada a todos por um preço razoável” (ONU, 1974, tradução nossa), a perspectiva da SA como diretamente associada à produção de alimentos trazia um importante limitador para a garantia do fim da fome, ou, mais ainda, produzia um enredo para a construção conceitual da SA que associava a fome a situações de “crise”. Prescrevia, principalmente, políticas de desenvolvimento para os países pobres que eram pensadas e geridas por países ricos.

É nesse sentido que os resultados da Conferência são lidos de maneira extremamente crítica por parte de muitas lideranças do sul global, e o Brasil foi o principal deles. No documento do Programa Fome Zero, foi explicitado que a consolidação da SA como um problema de produção e distribuição global de alimentos não contemplaria plenamente a situação alimentar brasileira à época. É através da crítica a essa definição e da construção da necessidade de uma incorporação de questões do âmbito da nação – incluindo processos intrínsecos aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos – na produção do conceito de SA, que o programa Fome Zero e os intelectuais brasileiros do campo da SA vão buscar seu protagonismo enquanto agentes na transformação desse paradigma.

3.2.3. A Cúpula Mundial de Alimentação da FAO e a emergência do protagonismo brasileiro na temática da SA

Através da atenção à construção narrativa das intelectuais do Fome Zero quando afirmam que apesar da produção mundial de alimentos e o preço desses no mercado global tenham se estabilizado antes do final da década de 1970, não “desapareceram os males da desnutrição e fome, manifestações principais de insegurança alimentar que continuaram atingindo tão gravemente parcela importante da população mundial” (Instituto Cidadania, 2001, p. 16), podemos perceber a forma com que escolhem contar sobre a transformação do Paradigma de SA desde a Primeira Conferência Mundial de Alimentação.

Ao passo que a partir dos anos 1970 o Brasil se constituiu “em um espaço privilegiado de internacionalização do sistema agroalimentar, ao incorporar as principais características de sua reestruturação produtiva e os novos padrões de consumo e se inseriu entre os países líderes do comércio agroalimentar mundial” (Maluf, 2013, p. 29), a persistente desigualdade social que produzia um alto percentual de famintos e desnutridos em um contexto de expansão do consumo pelas classes mais ricas, tornou-se motivo de preocupação nacional no início da chamada “Nova República”.

Segundo Renato Maluf (2013), ainda que houvesse uma antiga tradição latino-americana acerca das questões alimentares, sendo destacada a obra de Josué de Castro, que via o problema da alimentação como “um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais”, foi apenas em 1985 que “o objetivo da segurança alimentar emerge [no Brasil], como referência de uma proposta política contra a fome, com certo atraso em relação a sua utilização no plano internacional” (Maluf, 2013, p. 36).

Na escala internacional, essa outra transformação do conceito de SA é vista como decorrente da crise alimentar nos anos 1970. Mesmo com um aumento exponencial na produção mundial de alimentos nos anos seguintes à crise de escassez, houve uma manutenção das condições agudas de fome e desnutrição em grande parte da população mundial, produzindo a necessidade de questionamento do alcance da noção de segurança alimentar amplamente difundida a partir da Conferência de 1974.

A questão da demanda de alimentos passou a se constituir, assim, como uma das principais preocupações para a garantia da SA global, e estava teoricamente embasada na perspectiva de “*entitlement*” de Amartya Sen (1984, 2010). Em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”, o autor entende a fome como um fenômeno econômico no sentido amplo – incluindo produção, distribuição e utilização de alimentos. Para Sen (1984), a noção de

“*entitlements*”, ou “direitos”, diz respeito ao “acesso a bens ou recursos por meio de canais legais de aquisição; recursos para coletar ou produzir alimentos; recursos que permitem a troca por alimentos; e o recebimento de doações de alimentos ou de recursos para acessá-los” (Sen, 1984, p. 30, tradução nossa). Este conceito ampliaria, portanto, as possibilidades de acesso à alimentação por parte dos indivíduos, deixando de compreender o direito à alimentação apenas através do aumento de oferta dos alimentos (Takagi, 2009).

É, também, a partir da tentativa de questionamento da noção vigente de SA, amparada na discussão restrita à produção de alimentos, que no contexto de redemocratização brasileira é produzido pelo Ministério da Agricultura o documento intitulado “Segurança alimentar: proposta de uma política contra a fome” (Brasil, 1985). O documento teve pouca reverberação na época e apresentava dois principais objetivos da SA: “atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos” (Maluf, 2013, p. 16).

Em conjunção com o movimento global, impulsionado pela FAO, que passou a reconhecer no início dos anos 1980 que o aumento da produção de alimentos não significava necessariamente uma diminuição da fome e da miséria,

se começou a perceber que a capacidade de acesso aos alimentos era dificuldade crucial para a segurança alimentar por parte dos povos, mais do que a oferta de alimentos. Isso se reflete na definição apresentada pela FAO, em 1982, originada na 8ª Sessão do Comitê Mundial de Segurança Alimentar, que afirma que “o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam [...], ainda que também fazendo clara referência à importância da oferta em quantidade suficiente de alimentos e à sua estabilidade” (Instituto Cidadania, 2001, p.11).

É a partir da narrativa de que houve uma falência das estratégias pensadas no âmbito da Primeira Conferência Mundial de Alimentação, e da necessidade de incorporação da noção de que para garantir a SA é necessária não apenas uma oferta adequada de alimentos, mas estabilidade dessa oferta e dos mercados e segurança no acesso aos alimentos disponíveis por parte de quem precisa (Pinheiro, 2009), que grandes organizações mundiais como o Banco Mundial passaram a utilizar também a definição de SA enquanto o acesso de todas a quantidades suficientes de alimentos para se levar uma vida ativa e saudável.

O Paradigma de SA havia se transformado para incorporar o “direito elementar de todo ser humano de estar livre da fome, a necessidade de poder aquisitivo da população, a redistribuição de renda e a redução da pobreza” (Maluf, 2013, p. 17). No entanto, para as intelectuais do PFZ essa mudança paradigmática não transformou totalmente o foco de atuação

dos principais organismos internacionais, como a própria FAO, que continuariam com uma abordagem produtivista ligada à agricultura. Apesar da agência para alimentação ter tido grande participação em ações de SA junto a governos locais e ao Banco Mundial, buscando uma integração entre pequenos e médios agricultores à agroindústria alimentar, seus discursos sobre SA eram recebidos de maneira crítica perante as ativistas do direito à alimentação adequada e soberania alimentar. Em muitos casos, tais discursos eram associados aos arranjos globais para o fortalecimento político das agendas neoliberais na América Latina (Maluf, 2013).

Tal relação sofreu grandes transformações nos primeiros anos da década de 1990 com o estabelecimento de diretrizes comuns entre as diferentes escalas de atuação a partir da criação, em 1991, do Governo Paralelo pelo Partido dos Trabalhadores,⁴² que incluiu o combate à fome entre suas prioridades. Essa discussão culminou na escrita do “Relatório nacional brasileiro” para a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) em Roma, no ano de 1996.

O evento de 1996 é visto, assim, como o marco na transformação da SA e, principalmente, como evento paradigmático na consolidação do Brasil como protagonista nessa discussão mundial. Através da reconfiguração do conceito de segurança alimentar, o próprio enquadramento da fome sofreu grandes mudanças.

A Cúpula Mundial da Alimentação foi convocada em resposta à existência contínua de subnutrição generalizada e à crescente preocupação sobre a capacidade da agricultura para satisfazer as necessidades alimentares futuras. Em 1974, os governos participantes na Conferência Mundial de Alimentação tinham proclamado que “cada homem, mulher e criança tem o direito inalienável de estar livre da fome e da subnutrição, a fim de desenvolver as suas faculdades físicas e mentais”. A Conferência tinha estabelecido como objetivo a erradicação da fome, insegurança alimentar e subnutrição dentro de uma década. Por muitas razões, entre elas falhas na elaboração de políticas e no financiamento, esse objetivo não tinha sido alcançado. A FAO estimou que, a menos que os avanços fossem acelerados, ainda poderiam existir cerca de 680 milhões de pessoas famintas no mundo até o ano de 2010, mais de 250 milhões delas estariam na África Subsaariana. (FAO, 1996).

Foi então neste evento que ocorreu entre 13 e 17 de novembro de 1996, na sede da FAO em Roma, que “o Brasil despontou como referência mundial no tema” (FAO, 1996). O evento contou com representantes de 185 países e da Comunidade Europeia e proporcionou um fórum de debate sobre uma das questões mais importantes que os líderes mundiais enfrentavam no novo milênio: o imperativo de erradicar a fome. O documento final da Cúpula atesta também que “em um cenário de correlação de forças desfavoráveis para a discussão sobre SA, um evento

⁴² Ver o segundo capítulo desta tese para uma discussão sobre o que foi o Governo Paralelo e sua influência na elaboração do projeto Fome Zero.

internacional contribuiu para projetar o acúmulo teórico do Brasil no âmbito internacional” (FAO,1996).

Além dessa projeção mundial, a produção do documento brasileiro apresentado na Cúpula teria, segundo Pinheiro (2009), feito emergir, no plano nacional, conflitos entre as áreas da saúde, desenvolvimento e modelos agrícolas, provocando uma importante movimentação político-institucional. Foi criado, assim, no âmbito do Programa Comunidade Solidária durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso na presidência da república, um Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho da Comunidade Solidária composto pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e pela FAO.⁴³

Começaria assim a rearticulação de um movimento de SA que, como discutiremos mais à frente, teria sido suspenso durante os governos Collor, Sarney e FHC, mas que à época ganhava importante ressonância internacional. Esse movimento, em defesa da SA e que vinculava a alimentação e nutrição aos direitos de cidadania, destacava cinco grandes aspectos:

a) a SA deve ser entendida como um direito humano básico; b) a alimentação e nutrição enquanto direito devem ser garantidas por políticas públicas; c) o papel do Estado é proteger e promover a cidadania, inclusive com políticas que favoreçam a disponibilidade e o acesso aos alimentos; d) a participação ativa da sociedade civil é fundamental para o processo político da SA; e) a SA demanda que tanto o Estado quanto o Mercado e a Sociedade civil assumam suas responsabilidades para sua garantia. (Brasil, 1996).

Mais do que propor uma nova definição de SA no âmbito das políticas de garantia de acesso à alimentação adequada, ficou evidente que era consensual, na produção do documento para a Cúpula, uma nova maneira de tratar do tema de SA que dizia respeito precisamente à cooperação entre “Estado, mercado e sociedade civil”. Ainda neste documento, foi explicitado que:

rompendo com a tendência de confiar exclusivamente no Estado ou no Mercado, ou de opor Mercado a Estado, é necessário entender os papéis de cada instância, inclusive o da sociedade civil como mediadora da atuação das

⁴³ Os principais resultados do Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional foram a articulação com a rede de técnicos do setor público e da sociedade civil na discussão da SA e a preparação dos trabalhos para a Cúpula Mundial de Alimentação (1996). A discussão gerou muitos dissensos e alguns consensos importantes sobre a SA. Os atores integrantes desse Comitê foram: Ministros da Casa Civil, MRE, Ministério da Fazenda; MAPA, MEC, TEM, MS, MDIC, MT, MPOG, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Conselheiros da Comunidade Solidária; FAO, UNICEF, OPAS, Ação da Cidadania, Associação Brasileira de *Agrobussines* (ABAG); Associação Brasileira das Centrais e Abastecimento (ABRACEM); ABIA, ABRAS – Supermercados; Associação para Projetos de Combate à Fome (ÁGORA); Associação Brasileira de Serviços e Projetos em Agricultura Alternativa (ASPTA), Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER); CFN, CNA, CNI, CPDA/UFRRJ, Curso de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade; Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); IDEC, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação e Nutrição (NEPA / Unicamp), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); SESC, SESI, Sociedade Rural Brasileira (SBR) (IPEA, 1996).

várias instituições cujas ações podem ser mutuamente complementares e sinérgicas em muitos casos (Brasil, 1996).

No entanto, apesar da organização e mobilização dessas três esferas – Estado, mercado e sociedade civil – na construção de uma nova definição para SA, o documento brasileiro não foi apresentado na íntegra durante a Cúpula e o governo Federal continuou defendendo políticas que associavam a SA apenas à perspectiva da produção agrária. As participantes da comissão que propuseram o documento brasileiro veem, todavia, a produção de tal definição de SA como responsável pela demanda de criação de políticas públicas para o enfrentamento da fome enquanto um fenômeno complexo e socialmente determinado (Pinheiro, 2009, p. 87).

No período da CMA, o Brasil assumiu que

Segurança Alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso em quantidade e qualidade suficiente, de modo permanente e a baixos custos, a alimentos básicos de qualidade, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo para uma existência digna (Brasil, 1996).

Apesar do componente da saúde ainda se manifestar, nessa definição, a partir do paradigma biológico e higienista, e a noção de alimentação como um direito não ser mencionada, como afirmam as participantes da comissão (Pinheiro, 2009), o documento da CMA conseguiu delimitar algumas importantes ações político-programáticas como as de “instituir a convergência de ações, sejam governamentais ou não, na área de SA, as quais devem ser elemento de uma política nacional para o desenvolvimento” (Brasil, 1996).

Para além dos efeitos diretos da apresentação desse documento na Cúpula Mundial de Alimentação em 1996, o próprio processo que buscava a construção de um consenso acerca dos sentidos dessa agenda temática foi essencial na produção do Paradigma de SAN que embasou todo o desenvolvimento das políticas públicas sociais no âmbito do Fome Zero. Ainda que o conceito de SA não tenha sido completamente alterado nas políticas nacionais da época, permanecendo a concepção hegemônica associada à produção e disponibilidade de alimentos, o próprio movimento de construção e tentativa de estabilização desse sentido ampliado, a partir da Cúpula, foi essencial para a promulgação de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, bem como seria crucial na “futura” construção de um marco no processo de redemocratização e ampliação dos direitos sociais ainda em curso no Brasil dos anos 1990.

3.3. Uma receita brasileira contra a fome: a segurança alimentar como agenda republicana

Quando tomei posse em 2003 muita gente achou que eu ia fazer um discurso revolucionário...

Eu fui lá e disse: “Se ao final do meu mandato cada brasileiro puder tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida”.

Comer é sagrado. Eu sei o que é uma mãe não ter um pão, um copo com leite pra oferecer pro filho. [...] Isso é inadmissível. Não existe mais explicação pra tanta gente passando fome no Brasil.

Luiz Inácio Lula da Silva

O depoimento de Luiz Inácio Lula da Silva, postado em sua página oficial no *Instagram* em agosto 2021 e citado parcialmente acima, chama atenção para os efeitos remanescentes das práticas que venho descrevendo no presente capítulo: a conformação de uma narrativa histórica que produz um problema social, desde sua origem até suas possíveis soluções. Se, como mostrei até aqui, as conferências internacionais de alimentação, nutrição e saúde tiveram um papel fundamental na produção do Paradigma de SAN enquanto conceito global a ser incorporado pelo Fome Zero, para que esse paradigma tivesse um “sentido local” foi necessário a construção de uma origem brasileira, tanto do problema da fome em si – a ser combatido com políticas de SAN – como das formas de lutar contra essa mazela tão latente em toda a história do país.

Nesse último tópico, lanço luz à maneira em que esse “sentido local” é produzido e aos efeitos desse processo, entendidos aqui como “resquícios” do Programa Fome Zero, mas também como importantes dispositivos na construção de uma narrativa sobre direitos, cidadania, desenvolvimento e, principalmente, na promulgação do que é chamado de “Nova República”. Cabe ressaltar que nesse processo de sedimentar e dar destaque a certas trajetórias, duas principais figuras se constituem enquanto agentes paradigmáticos.

Como veremos a seguir, a narrativa de promulgação de uma “Nova República” a partir do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores é amparada essencialmente através da retomada das trajetórias de dois principais personagens, Josué de Castro e Luiz Inácio Lula da Silva. Ambos são performados como atores que lutaram pelo verdadeiro espírito republicano, mas, mais do que isso, que conviveram com um flagelo entendido como o principal responsável pela impossibilidade de desenvolvimento pleno da nação, a fome.

Para além de uma compreensão desse processo como uma “estratégia de *marketing* político”, proponho olhar para ele através da análise do Arquivo Fome Zero, buscando desvelar como a reprodução de um “salto narrativo” acerca das lutas de combate à fome – desde a compreensão dessa mazela promulgada por Josué de Castro que deu origem à construção de uma noção de cidadão-trabalhador até sua atualização na proposta do PFZ amparada na figura de Lula – foi central na produção de uma “receita brasileira contra a fome” (Graziano da Silva, 2019).

Tal receita teve direta influência na consolidação de políticas internacionais de SAN, como é o caso da “iniciativa FZ” mencionada brevemente no tópico anterior, mas, principalmente, constitui-se como uma agenda política e uma forma de “fazer Estado” local que está em direta relação com premissas globais universalizantes e universalizadas (Tsing, 2005). É a partir da recuperação da produção deste “salto narrativo” que tento mostrar como certos “encontros heterogêneos e desiguais podem levar a novos arranjos de cultura e poder” (Tsing, 2005, p. 6, tradução nossa).

Retomando o discurso de lançamento do PFZ podemos encontrar os principais elementos que são mobilizados e “preservados” ao longo da construção do Arquivo Fome Zero, os quais objetivavam construir “essa receita local”. Logo no início de sua fala, Lula afirma:

Sei que muitos, antes de mim, tentaram enfrentar de algum modo o problema da fome no Brasil. E se não o solucionaram, foi porque essa causa não teve a prioridade que merece nem contou com a indispensável mobilização da sociedade. A fome não é um problema só do Brasil. Ela é hoje um flagelo mundial que castiga bilhões de seres humanos em todo o planeta. Nós, brasileiros e brasileiras, temos a obrigação de fazer a nossa parte. Mas as nações mais ricas também têm que fazer a parte delas. (Brasil, 2003b).

É através do foco na questão da fome como um impedimento para o desenvolvimento que Lula faz um chamado à ação. A partir do reconhecimento da fome como um problema social, um flagelo mundial que até então não havia recebido a devida atenção, é construída a agenda política do novo governo. Ao pontuar que “o povo brasileiro, mesmo com fome, já deu inúmeras provas de seu talento, de sua criatividade, de sua capacidade e de sua tolerância. Minha própria história pessoal é uma prova disso. Imaginem então a nação que seremos no dia em que todos os brasileiros puderem fazer três refeições ao dia” (Brasil, 2003b), Lula produz uma “instrumentação social elaborada” (Lenoir, 1998) de sua própria trajetória que visa consolidar a imagem do Brasil enquanto uma “nação milagrosa” (Tsing, 2005). Essa narrativa que a princípio “fala para dentro”, a partir da associação entre sua experiência de vida em paralelo com a história do povo brasileiro, torna-se central em um momento posterior, na

projeção “externa” de seu projeto de nação, possível apenas por meio dessa contínua escrita do passado.

Não obstante, a produção do que chamo aqui de “salto narrativo” na promulgação do problema da fome associado ao Paradigma de SAN não pode ser lida como um movimento simples ou livre de incongruências e fricções (Tsing, 2005). Isso porque, de acordo com muitas pesquisadoras da fome e da SAN no Brasil, a preocupação com esse problema teria origem no período colonial e se perpetua até as crises crônicas de falta de alimentos nos anos 1970, o que permite afirmar que a história política do país se confunde com a história política do abastecimento (Takagi, 2006, p. 16). Ao mesmo tempo, para essas pesquisadoras (Pinheiro, 2009; Takagi, 2006), ainda que a temática da fome, principalmente associada a ideia de carestia seja recorrente na narrativa oficial brasileira, “as causas estruturantes do problema da fome, apesar de sinalizadas por pesquisadores e acadêmicos, não tiveram impacto nos arranjos político-institucionais brasileiros” (Pinheiro; Carvalho, 2010, p. 122).

Ao concordar com Michel de Certeau ([1974] 1994) quando define a “ciência da história” como uma redistribuição do espaço, isto é, como o ato de transformar algo em outra coisa, parece-me central nos atentar para a maneira em que o Paradigma de SAN no Brasil se consolidou em algo de sedimentado, um artefato (Riles, 2006) que transformou a própria trajetória do combate à fome no país em uma narrativa da história de SAN. Isso se mostra necessário principalmente por encontrar no Arquivo Fome Zero alguns “momentos” que têm sua relevância política descartada ou compreendida como uma “mera politização de agendas”, enquanto outros são narrados como “eventos” paradigmáticos, e o mesmo se passa com certos sujeitos.

Nesse sentido, é central a análise da construção de “antecedentes” do PFZ a partir da atenção aos “atores chaves” promulgados nesse processo. No discurso de lançamento do programa, além de Lula mencionar aqueles que tentaram antes dele enfrentar o problema da fome no Brasil, coloca em destaque o papel de Josué de Castro. Ao convocar a população para acabar com “essa vergonha nacional que é a fome” (Brasil, 2003b), Lula invoca a figura de Castro dizendo que “fome e guerra não obedecem a qualquer lei natural – são criações humanas”. O presidente eleito diz então que,

esta frase é de um conterrâneo nosso, pernambucano, médico e geógrafo, que foi o fundador e primeiro presidente da FAO, teve duas indicações ao Nobel da Paz, e morreu de saudades do Brasil, exilado na França, durante o regime autoritário. Estou falando de Josué de Castro, autor do clássico “Geografia da Fome”, que há mais de 50 anos interpelou a consciência da humanidade com a exposição dessa tragédia. (Brasil, 2003b).

De acordo com Francisco Menezes (2010), em seu texto “Mobilização social e participação da Sociedade Civil”, o qual compõe a coletânea denominada “Fome Zero: uma história brasileira”,

a proposta do Projeto Fome Zero, lançada pelo Instituto da Cidadania, em 2002, e aplicada pelo governo eleito do Presidente Lula, em 2003, foi resultado de um processo gestado desde muitos anos, a partir de práticas e formulações oriundas de técnicos de governos, mas também de intelectuais, lideranças sociais e representantes de diferentes setores da sociedade preocupados com a fome e a questão da segurança alimentar no País. (Menezes, 2010, p. 120).

O economista, integrante da equipe que implementou o Programa Fome Zero, segue construindo em seu texto a ideia de que a própria chegada de Lula à Presidência estava associada a um processo contínuo de construção e consolidação de “uma proposta de governo democrático-popular”, que surgiu de uma mobilização e organização da sociedade brasileira. Mesmo sem mencionar ainda o momento específico em que essa mobilização se consolidou, Menezes (2010) dá indícios do processo de construção do PFZ como uma oposição a certos projetos políticos de nação que estavam em voga até então, mas que tinham uma origem específica, a ditadura militar. Essa relação de origem também parece estar implícita na fala de Lula no lançamento do programa.

Francisco Menezes (2010, p. 120) afirma, assim, que é necessário “resgatar personagens e fatos que antecederam e contribuíram para este processo”. E o principal personagem a ser resgatado também por ele é Josué de Castro, o qual é construído como um precursor daquilo que viria a seguir, o Programa Fome Zero.

Em suas diversas obras, com particular destaque para Geografia da Fome, o médico, sociólogo e geógrafo Josué de Castro, deixou extraordinária contribuição para a discussão e atuação sobre as questões que naquelas décadas desafiavam todos aqueles que não aceitavam a sentença de que a fome era algo inelutável, a que brasileiros e povos de todo o mundo teriam que aceitar (Menezes, 2010, p. 120).

Através de um paralelismo entre a história de Lula, sobrevivente da fome, e de Josué de Castro, vítima da ditadura militar em decorrência de seu ativismo político, vai se construindo a narrativa dos antecedentes do projeto do Fome Zero, a qual, futuramente, irá informar a própria relevância da efetivação das políticas sobre a égide do PFZ. Assim, o “trabalho do tempo” se constrói na produção do Arquivo Fome Zero como um importante dispositivo, tanto como um instrumento da escrita do passado como seu objeto de intervenção.

Parece importante nos atentarmos então à maneira com que as figuras de Josué de Castro e Lula foram articuladas em um primeiro momento – o lançamento do programa – visando a construção da fome enquanto problema social a partir das experiências de vida de

ambos os personagens. Mas, também, em um segundo momento – a escrita ou a sedimentação dos antecedentes do Fome Zero – quando o protagonismo dessa narrativa foi deslocado para a história do Paradigma de SAN, no qual Josué e Lula se tornaram os principais agentes de sua consolidação. Residiria aí o principal “trabalho do tempo” (Das, 2007, tradução nossa) que através desse “salto narrativo” permite associar a figura de Lula a um compromisso efetivo com a “Nova República”, diretamente conectado à garantia de segurança alimentar enquanto um direito social básico e até então não alcançado.

Tanto no texto de Menezes (2010) como em outros escritos que “permaneceram” e constituem o arquivo aqui analisado podemos ver a construção de um enredamento (Das, 2007) que atesta o engano em afirmar “que a conceituação da fome apareceu no FZ do Lula em 2002. O conceito emergiu em meados dos anos 80, quando começou a existir as primeiras formulações de SAN no Brasil” (Maluf *apud* Petronilha, 2013). Análises como essa traçam a origem de uma preocupação brasileira com a fome a partir da atuação de Josué de Castro: “foi o trabalho pioneiro de Josué de Castro que deu partida ao debate sobre o problema da fome e da pobreza no Brasil como uma questão social e política nos anos 1940” (Leão; Maluf, 2012, p. 14).

Outros textos, como os de Belik (2003, 2012) e Pinheiro (2009), e da própria filha de Josué de Castro, Anna Maria de Castro (2003), afirmam que Josué de Castro é o precursor do Paradigma de SAN no país:

Josué de Castro é o grande inspirador da política de segurança alimentar e nutricional lançada por Lula, através do Instituto Cidadania, em 1991. Esta campanha deu origem à campanha do Betinho e, mais tarde, ao Fome Zero. Josué de Castro nos ensinou a não combater a fome com assistencialismo. Fome Zero é uma importante política pública de inclusão social (Castro, 2003, p. 24).

Nesse sentido, para além de uma denúncia do possível anacronismo nesse tipo de leitura da história, é importante compreender que tal movimento se constitui como uma “produção de narrativa” que é constituinte das “práticas mágicas do Estado” (Das, 2007, p. 126, tradução nossa) e que produzem tecnologias de governo. Ainda que não esteja dando atenção ao impacto dessas tecnologias na vida cotidiana da população, parece-me importante olhar, assim como Veena Das (2007), para as práticas documentais do Estado e as afirmações que o encarnam. Assumindo que “é a iterabilidade da escrita, a citabilidade de suas afirmações, que permite o surgimento de todo um reino de práticas sociais que, mesmo resistindo ao Estado, o reproduz em novos modos” (Das, 2007, p. 168, tradução nossa).

Um dos principais questionamentos apresentados pelos críticos do Programa Fome Zero, já discutidos no início desse capítulo, dizia respeito às razões do interesse de Lula e,

consequentemente do PT, pela temática da fome. Havia a preocupação de que o PFZ não se constituísse como uma “jogada estratégica de *marketing*” e que a fome não se tornasse “apenas” um objeto de apelo no debate público. De acordo com Frei Betto (2010, p. 133), “um dos mentores das políticas públicas” do primeiro governo do PT,

três razões motivaram o fundador do PT, eleito presidente do Brasil em 2002, a oferecer ao País um programa daquela índole: 1) O alarmante crescimento da miséria, agravada pela estagnação econômica da década de 1980 e do progressivo aumento da desigualdade social; 2) O imperativo de incluir a fome na agenda política, “desclandestinizando-a”, à semelhança do que ocorreu com a escravatura. Esta, após 358 anos de vigência no País, só foi oficialmente abolida por figurar na pauta política das décadas precedentes a 1888; 3) As raízes familiares de Lula. Ao contrário de Nilo Peçanha, único presidente do Brasil que veio da pobreza, Lula nasceu na miséria. Pobreza, como dizia Dom Helder Câmara, é viver do indispensável. Miséria é carecer do indispensável. A experiência da fome em sua infância marcou definitivamente o caráter do presidente Lula. (Betto, 2010, p. 133).

Ocorre nessa construção narrativa uma tentativa de estabelecer relações causais entre o “novo governo” do Partido dos trabalhadores e a luta histórica de combate à fome no país, tendo como principal fio condutor a ideia de uma origem brasileira do Paradigma de SAN, a qual orientaria todo o projeto, como podemos ver no próprio título do programa, “Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil”. Também foi essencial nesse movimento a retomada de dados estatísticos sobre pobreza e desigualdade que apontavam para a fome como “um problema real”. No entanto, como já tratamos desse aspecto no capítulo anterior, aqui busco mostrar o processo de construção do Paradigma de SAN através da própria escrita das origens dessa “agenda política” local.

Seguindo esse movimento de recuperação histórica, Frei Betto (2010, p. 133) afirma que:

a fome, como questão política, entrou na agenda brasileira em 1946, quando Josué de Castro publicou o clássico *Geografia da Fome*. Sublinhava que a desnutrição de milhões de pessoas nada tem a ver com a fatalidade, seja climática ou religiosa. Porém, antes de Lula nenhum presidente da República tomou para si o desafio de erradicar a fome no Brasil, excetuando o programa de reformas de base de João Goulart, abortado pelo golpe militar de março de 1964.

É precisamente o golpe militar que estabelece o principal marco temporal na história da SAN no país. Ao olharmos para a fala de Frei Betto (2010), de Renato Maluf (2003a; 2003b; 2010, 2013) e para o próprio discurso de lançamento do PFZ, podemos ver que ainda que o PT não seja visto como o criador das políticas de SAN no Brasil, foi a partir de seu governo que se tornou possível efetivar certas reformas que vinham desde Josué de Castro (nos anos 1940) e poderiam ter sido intensificadas com João Goulart (anos 1960), mas foram completamente

interrompidas pela ditadura, e não se tornaram parte da agenda política com a redemocratização. É esse movimento que denomino aqui como um “salto narrativo”.

As intelectuais do Fome Zero ainda adicionam mais um detalhe crucial nesse movimento. Afirmam, como Takagi (2006), que a temática do combate à fome é recolocada na agenda política brasileira pela sociedade civil com o processo de abertura após o fim da ditadura, mas não levado à cabo, principalmente, em decorrência dos efeitos das políticas neoliberais nos anos 1990 que não garantiram uma “verdadeira redemocratização”. Para a economista, “o tema ganha espaço na agenda nacional a partir de uma proposta política de SAN, denominada à época de Projeto Fome Zero, construída sob liderança do PT. A partir de então, e de forma inédita, esse tema é incluído nos debates político-partidários por ocasião do processo de eleição para presidente” (Takagi, 2006, p. 125).

Meu argumento principal neste tópico é de que esse ineditismo só pôde ser criado através da produção de antecedentes do programa que são organizados e narrados tendo como marco a articulação entre eventos e atores chaves. Essa construção narrativa permite que “saltos históricos” sejam performados, associando a história de vida de Josué de Castro com a de Lula e colocando a origem do Paradigma de SAN nessa importante figura brasileira, em uma época em que o termo “Segurança Alimentar” ainda não tinha se difundido mundialmente.

Nesse movimento, ainda é feita uma outra associação, a qual se constitui como uma contraposição: de que a segurança alimentar, bandeira política do novo governo PT e construída a partir das bases da sociedade civil brasileira, é uma oposição à política de segurança nacional (Manduca, 2006, p. 4), principal agenda do governo militar. Para Paulo César Manduca (2006, p. 4), ao propor a criação de um “programa de combate à fome, internamente como o FZ, e externamente com o fundo internacional de combate à fome, segue e aprofunda a tradição da potência pacífica e esse ideário vem assumindo [...] semelhança dos princípios de segurança humana”.

Nesse sentido, vejo na associação entre Estado e sociedade civil o verdadeiro caráter inédito das políticas do PFZ, as quais, de maneira alguma, estavam dissociadas do movimento global de produção de uma sociedade civil organizada para uma maior participação política e decisória. Como veremos a seguir, é precisamente a partir desse caminho que a SAN vai sendo conformada como um direito, e a partir daí irá orientar os desdobramentos da disputa nos papéis do Estado e sociedade civil no combate à pobreza.

3.3.1. Política da alimentação como políticas do Estado: o início de uma discussão sobre direitos

Como tentei mostrar até aqui, a construção do “salto narrativo” que associa Josué de Castro à Lula e produz as origens do Paradigma de SAN no país tem como elemento constituinte o surgimento das políticas de alimentação durante o Governo Getúlio Vargas. Foi nesse período, principalmente, que Castro se consolidou como “formador e articulador de diferentes organizações durante o governo Getúlio Vargas” (Leme, 2021) e teve papel central na construção de propostas que iriam culminar na criação do salário-mínimo, nos programas de alimentação do trabalhador (Amorim, 2016), entre outras.

A associação direta entre esse período da história brasileira, através da figura de Josué de Castro, com o período que se iniciou na eleição de Luiz Inácio Lula da Silva se torna possível precisamente a partir da constituição do que será chamado pelas intelectuais do Programa Fome Zero (Belik, 2003, 2010; 2012; Maluf, 2010; 2013; Menezes, 1998; 2010) de uma “agenda republicana”. Tal agenda toma forma, enquanto um dispositivo central da escrita do passado, a partir de sua transformação em um problema público recorrente na trajetória das políticas sociais brasileiras, a fome – que segue sem ser plenamente solucionada.

As intelectuais do PFZ, enquanto fontes confiáveis na produção de sua própria narrativa, fazem uma tentativa de instituição da história das políticas públicas de SAN no país baseada em uma “cronologia selecionada” (Stoler, 2002, 2009). Essa cronologia está amparada na definição do que seria a “agenda republicana” e na construção de sua origem a partir do Governo de Getúlio Vargas, mas sem uma associação direta com sua figura. Retomando Josué de Castro e sua produção intelectual e política sobre a fome é possível, então, definir o próprio conceito de fome sobre o qual o Fome Zero buscava incidir, associando-o com o Paradigma de SAN vigente à época, e mais do que isso, construindo uma compreensão de que o combate à fome deveria ser uma política de Estado.

De acordo com Pinheiro (2009), as ações de SAN se originaram, exclusivamente via Estado no governo Getúlio Vargas, em fins da década de 1930 e início da década de 1940, com inserções importantes dos países centrais através de duas instâncias da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). O Governo Vargas é compreendido, assim, como o marco do início da formulação de políticas sociais no Brasil, no qual as mudanças institucionais propostas estabeleceram o arcabouço jurídico e material do sistema de proteção social até um

período recente. Seria precisamente “a partir desse momento específico da história que o Estado passa a ter um papel fortemente interventor na sociedade civil” (Pinheiro, 2009, p. 76).

Vera da Silva Telles (2001, p. 47) nos ajuda a entender esse processo ao explicar como a partir dos anos 1930, “o Estado irá atribuir estatuto civil a uma gente que só encontrava lugar nas relações de favor e estava sujeita à arbitrariedade sem limites do mando patronal”. É nesse momento que o estatuto civil passa a ser “definido pelo trabalho, como dever cívico e obrigação moral perante a Nação” (Telles, 2001, p. 47). De acordo com a socióloga, “nos termos de uma democracia social, o trabalho ganhará um sentido público inédito: será identificado ao ‘bem comum’ corporificado na figura de um Estado que, através da justiça social, ordena a sociedade e constrói a nação” (Telles, 2001, p.48).

Ao citar Maria Angela Castro Gomes (1989), conclui que

através do trabalho o indivíduo passava a ter existência civil e se transformava em cidadão ao qual o Estado oferecia a proteção dos direitos sociais; através do trabalho, o indivíduo ganhava personalidade moral enquanto prova de compromisso com a Nação; através do trabalho, finalmente o indivíduo ganhava identidade social enquanto atributo de honestidade que neutralizava o estigma da pobreza. (Gomes, 1989 *apud* Telles, 2001, p. 48).

É importante trazer essa concepção de cidadania produzida a partir dos anos 1930 para ressaltar que, no entanto, no Arquivo Fome Zero é a abordagem de Josué de Castro sobre alimentação, mas também sobre desenvolvimento e direitos, que orienta as políticas do Estado brasileiro, inserindo a questão nutricional na agenda política do governo, em paralelo com o debate sobre exclusão social (Pinheiro; Carvalho, 2010).

Como podemos ver na quarta edição do livro “Fome – um tema proibido” (2003), a última publicada até então, a filha de Josué de Castro, a socióloga Anna Maria de Castro, conta que essa publicação “nasce sob a égide de dois significativos acontecimentos: os trinta anos da morte de Josué de Castro, e a revitalização das discussões sobre o fenômeno da fome, após o lançamento do Programa Fome Zero [...]” (Castro, 2003, p. 11).

De acordo com ela:

Adormecido durante anos, como se tivesse deixado de existir, o tema da fome e suas consequências, bem como a necessidade de combatê-la, volta à pauta dos intelectuais e da população brasileira, agora impulsionado por uma decisão governamental. Justo no momento em que se assinalam os trinta anos da morte de Josué de Castro, cientista brasileiro que, de maneira pioneira, cuidou do tema desde quando ainda médico recém-formado, atuando em sua cidade natal, a bela Recife. Antes da publicação de suas obras sobre a fome, o fenômeno se constituía numa espécie de matéria proibida na qual ninguém se atrevia a tocar senão com circunlóquios que desfiguravam a realidade. Assim, seu mérito foi romper com as velhas e insustentáveis teorias, falsas interpretações, deploráveis preconceitos raciais e climáticos, bem como o malthusianismo praticado em detrimento das populações subdesenvolvidas.

Com estes fundamentos procurou desenvolver uma ciência para explicar um fenômeno que é a própria expressão do subdesenvolvimento: a fome. (Castro, 2003, p. 12).

Retomo aqui esse longo trecho sobre a obra de Josué de Castro para trazer à luz as maneiras com que a leitura e escrita desse momento histórico do país, produzidas através do próprio arquivo do programa, constituem a concepção de que o fim da fome seria o objetivo maior de um verdadeiro projeto republicano. Não obstante, parece central a indagação acerca das razões pelas quais o Partido dos Trabalhadores não retoma na construção da narrativa sobre a fome no país a discussão sobre uma “cidadania regulada”⁴⁴ (Santos, 1979), isto é, amparada diretamente na relação com o trabalho.

A hipótese que construo aqui aponta para a compreensão de que a associação com tal período histórico se dá precisamente em relação à luta pelo fim do mando patronal em um sentido mais amplo, em que a fome se constituía como uma das últimas barreiras para o desenvolvimento de nossa jovem democracia. Ainda que em um primeiro momento da constituição do PFZ a noção de direito humano à alimentação adequada seja incipiente, é a partir dela que se estruturam as bases da concepção de SAN que orienta o programa.

Francisco Menezes (2010), citado acima, traz indícios de comprovação dessa hipótese ao mostrar que, para os intelectuais do PFZ e do campo da SAN, o projeto republicano almejado na constituição do Fome Zero, o qual teria no combate à fome um meio para a efetiva concretização da cidadania no país – interrompida pela ditadura militar e não retomada logo após a redemocratização – necessitava a recuperação da “questão social”, trazendo-a ao centro da vida política brasileira. Para trazer essa questão à tona era preciso, contudo, expandir a própria noção de fome e de direitos e o Paradigma de SAN desponta como o principal caminho para isso.

3.3.2. A descoberta da sociedade: a disputa dos papéis do Estado e da Sociedade Civil

Em 2000, já se preparando para a campanha política de 2002, Lula deu uma entrevista em rede nacional em que dizia:

Infelizmente, no Brasil, o voto não é ideológico. Infelizmente a população não vota em um partido político. E, infelizmente, tem uma parte da sociedade que, em razão de sua extrema pobreza é conduzida a pensar com o estômago e não

⁴⁴ “Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*” (Santos, 1979, p. 75, grifos no original).

com a cabeça. Isso explica o porquê de tantas cestas de alimentos e latas de leites distribuídas. Esse é um tipo de troca que acontece em época de eleição e assim você despolitiza o processo eleitoral. Você mantém uma lógica política da dominação. (Lula, 2000 *apud* Ansell, 2014, p. 30, tradução nossa).

A maior forma de dominação, o mando patronal combatido por Getúlio Vargas através de políticas de proteção ao trabalhador e retomado neste momento, era a fome. Para Lula, “a fome não é uma doença por si só, mas perpetua a patronagem e produz um ‘curto-circuito’ na democracia” (Ansell, 2014, p. 31).

Como afirmam José Graziano da Silva e Maya Takagi (2004) no livro “Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil”, produto da avaliação do primeiro ano das políticas do Fome Zero,

a pobreza é um fenômeno não apenas estatístico ou biológico, mas também político. Não significa apenas um atraso no acesso aos bens de consumo, mas também a privação da cidadania. Ela é a consequência estrutural de um modelo de desenvolvimento perverso, que gera privilégios e privações. Em muitos lugares deste país, trata-se literalmente de dar à luz a sociedade civil. Sem ela, não se vence a luta contra a dramática desigualdade brasileira. Por isso, o terceiro aspecto do programa é a gestão participativa. Tornar a comunidade, e não apenas o indivíduo, protagonista de sua própria emancipação. (Graziano da Silva; Takagi, 2004, p. 51).

Sendo a fome a principal expressão da pobreza extrema no Brasil, para combatê-la seria necessário a participação da sociedade civil e a retomada de um projeto de cidadania que não se desenvolveu nos governos neoliberais que vieram na esteira de redemocratização, mas que permitiu a emergência dessa sociedade civil mobilizada. Para Anelise Pinheiro e Maria de Fátima Carvalho (2010), a partir dos anos 1990, e especialmente no Governo FHC, é a sociedade civil que vai conferir força política ao tema do combate à fome, talvez precisamente porque o “Estado se retrai” (Pinheiro; Carvalho, 2020, p. 124).

No entanto, de acordo com as intelectuais do PFZ, foi o debate político da SAN, a partir desse período, que começou a demandar a criação de políticas públicas para o enfrentamento da fome enquanto um fenômeno complexo e socialmente determinado (Takagi, 2006, p. 87). Seria precisamente a compreensão da SAN como algo mais amplo do que “apenas fome” que produziria uma dissociação da concepção de certas políticas alimentares de sua perspectiva assistencialista e patronal, como expresso na fala de Lula.

Esse movimento é central na construção do Paradigma de SAN. Como nos mostram José Graziano da Silva e Maya Takagi (2004, p. 44) na obra citada acima, “é natural que a concepção de um programa ou projeto esteja estreitamente relacionada com o diagnóstico das causas do problema sobre o qual se quer atuar”. Esse diagnóstico, já analisado no capítulo

anterior, produz a fome como uma “parte” da insegurança alimentar. É ressaltado, ainda, ao argumentar sobre os efeitos das políticas do PFZ na construção de cidadania, que insegurança alimentar não é só fome.

O conceito de segurança alimentar envolve pelo menos quatro dimensões. A primeira, que é mais visível, é a dimensão de quantidade. É necessário um consumo mínimo de calorias, proteínas e vitaminas para uma vida ativa e saudável. A segunda, não menos visível, é a dimensão de qualidade. A população deve ter acesso a alimentos nutritivos. A terceira dimensão é de regularidade: comer pelo menos três vezes por dia. É tomar café da manhã, almoçar e jantar todos os dias. E a quarta, não menos importante, é a dimensão de dignidade. Uma pessoa que se alimenta de restos de restaurantes ou de lixões não possui segurança alimentar, embora possa até não se enquadrar na categoria de subnutridos pelo critério biológico. (Graziano da Silva; Takagi, 2004, p. 44).

Retomo essa distinção para mostrar como é a partir dela que as criadoras e intelectuais do PFZ vão construir a oposição entre o programa e a perspectiva de que ele seria mais uma iniciativa assistencialista e patronal. É a partir da concepção de que a SAN é mais ampla do que “apenas fome” que foi possível produzir sua consolidação enquanto paradigma. No entanto, é a através da conformação da fome em um problema social “local”, com especificidades nacionais, que se produz uma associação entre o Fome Zero e a retomada cidadã.

Foi assim conformada uma “versão brasileira” da SAN e do combate à fome que, apesar de amparada nos marcos históricos globais, como as conferências analisadas nesse capítulo que culminaram na compreensão da alimentação adequada como um direito, foram construídas “de forma independente do entendimento sobre SAN em nível internacional”. Para Pinheiro (2009, p. 116), “o processo brasileiro se instituiu a partir da complexidade e singularidade do seu contexto histórico e social”.

Nesse sentido, são destacados na construção do Arquivo Fome Zero, “três momentos históricos” que informaram essa versão brasileira do Paradigma de SAN. Os dois primeiros já foram trabalhados neste capítulo, e se resumem à apresentação da Política Nacional de Abastecimento pelo Ministério da Agricultura em 1985, a partir da definição de SA adotada pela FAO; o segundo foi a Cúpula Mundial de Alimentação em 1996, na qual se expande a abrangência da SA ao enfatizar aspectos de qualidade e disponibilidade; e, por fim, o terceiro momento é a consolidação do conceito de SAN na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004, a partir do Programa Fome Zero.

A importância da manutenção dessa “memória” é central, como nos mostra esse trecho de entrevista realizada por Pinheiro (2009, p. 120) com um “informante-chave da sociedade civil” sobre o PFZ:

[...] a retomada do debate da SAN agora em 2003 é herdeira desses movimentos anteriores, a “Ação da Cidadania” e o Governo Paralelo. Já com bastante amadurecimento, mas é curioso, não sei se isso é próprio de todas as dinâmicas sociais, a gente é ruim de memória, a gente não se vale dos acúmulos construídos. Eu fiquei com impressão em 2003, quando a gente começou a montar o CONSEA, a gente começou a discutir a conferência que a gente estava partindo do zero, embora muita gente os mais velhinhos ficassem, mas do ponto de vista da formulação, parecia que a gente tava começando do zero. E nós tínhamos pelo menos dois documentos que do meu ponto de vista eram importantes. Uma questão de pegar e partir do documento da conferência e do documento da cúpula de 96. Ali estavam, nesses dois documentos, expressos o grau de amadurecimento da sociedade civil brasileira, tema inclusive dos seus conflitos e divisões, então... não sei, se isso é próprio de movimentos sociais?

Em outro trecho da entrevista, esse processo se torna ainda mais evidente:

[...] em 2003/2004 na montagem do novo CONSEA a construção da Política vai se defrontar com isso, com atores que vieram no embalo do Fome Zero, mas não traziam na memória e na visão a vivência dos movimentos anteriores (Governo Paralelo e Ação da Cidadania). Então houve um esforço para se voltar para essa visão de política pública, me lembro que as primeiras reuniões do CONSEA era uma discussão infundável: discutindo 0800 para doações e política pública. (Pinheiro, 2009, p. 121).

Nesse contexto, me parece importante destacar precisamente como é a retomada dessa visão de política pública, junto à construção da compreensão da SAN como herdeira desses movimentos anteriores que permite a definição de uma nova forma de “cidadania”, dessa efetiva “retomada democrática” e “republicana”. Esse movimento estava diretamente associado à produção de uma definição de SAN que se constitui como mais ampla do que a noção de fome até então promulgada. Ele produz também a ideia de que “o não acesso à alimentação deve ser entendido como violação a um direito humano” (Pinheiro; Carvalho, 2010).

Ainda que as origens desse “novo republicanismo” sejam traçadas a partir de experiências locais, espero ter tornado evidente nesse capítulo que elas estão amparadas em uma relação intrínseca de construção de escala e do “ineditismo nacional”. Ao olharmos as análises do período posterior à consolidação do Fome Zero, e a história do programa narrada por Hilal Elver (2019) é uma delas, podemos perceber que na “construção do sucesso” do programa se dá destaque à “adoção da abordagem baseada em direitos humanos para o combate à fome” (Elver, 2019, p. 100, tradução nossa), de maneira conjunta ao “fortalecimento e expansão da governança nacional e das instituições, e aos marcos jurídicos, que foram

fundamentais para apoiar a implementação do direito à alimentação a partir de uma perspectiva baseada nos direitos humanos” (Elver, 2019, p. 100, tradução nossa).

No início do capítulo mencionei alguns aspectos acerca da construção do Paradigma de SAN como um objeto que é, ao mesmo tempo, universal, mas com origens e expressões locais. Tal construção se deu a partir da produção de memória, de cronologia, de escalas e de “saltos narrativos” e permitiram afirmações como essa feita por Graziano da Silva (2019, p. 5):

A Europa do pós-guerra, o Brasil dos anos 2000, e outras experiências como a Etiópia e Bangladesh, mostraram um fator em comum para o sucesso: a presença dos mais pobres como personagens principais em um orçamento nacional, de maneira que tenham a capacidade de contribuir e usufruir dos frutos do crescimento econômico.

É essa conjunção entre Estado e Governo Nacional, que já aparecia como principal estratégia de combate à fome nas conferências internacionais dos anos 1970, que é mobilizada a partir da eleição de Lula em 2002. E isso se dá, precisamente, através da construção de um arquivo do programa que retoma iniciativas exitosas acerca da participação conjunta entre sociedade civil e Estado. De acordo com Lula,

A experiência brasileira provou que é possível sim superar a fome, quando o combate à pobreza é elevado à política de Estado, com recursos assegurados no orçamento. Hoje posso estar aqui e dar meu testemunho que é, de fato, possível acabar com a fome no mundo. É só querer. (Lula da Silva, 2019, p. 9).

Conseguimos o milagre de não tratar os mais pobres como mera estatística, passamos a tratar os menos favorecidos como seres humanos, homens, mulheres e crianças que têm o direito às mesmas calorias que a pessoa mais rica do país podia comprar. (Lula da Silva, 2019, p. 11).

Esse é o resultado de um conjunto de políticas focado em provar que os pobres não são parte do problema [...] os pobres são parte da solução em nossos países. (Lula da Silva, 2019, p. 17).

Os líderes mundiais têm que entender que secas e enchentes são fenômenos naturais, mas que a fome é responsabilidade nossa. (Lula da Silva, 2019, p. 18).

Combate à fome deve ser uma política de Estado. (Lula da Silva, 2019, p. 18).

Nesse movimento de trazer os pobres para a esfera política, não como problema, mas como sujeitos de direito, o governo PT, através do PFZ, produz a narrativa de estabelecimento de uma nova forma de cidadania, transformando assim as concepções de direito e assistência social até então conformadas. O Fome Zero seria a iniciativa que norteou a visão do governo federal, no contexto de eleição de Lula, transformando-a em uma estratégia holística voltada para a população como um todo.

Para Mauro Del Grossi (2019) tal movimento informou três aspectos chave da construção das políticas sociais dali em diante: 1) o combate à fome passou a ser uma das principais prioridades da agenda do governo; 2) esses objetivos nortearam a política econômica do país; 3) um sistema de SAN foi desenvolvido a partir de novas políticas e marcos legais institucionais que ofereciam uma base política sólida para que o programa pudesse ser implementado.

Ao assumir a presidência em 2002, Lula conseguiu transformar o combate à fome em sinônimo de Fome Zero, sendo concepção central do programa a compreensão de que “o direito humano à alimentação era um direito universal, distinto dos esforços de outros países que focaram em subgrupos específicos da população” (Del Grossi, 2019, p.23). Isso se deu em direta relação com uma narrativa global que vê o sucesso do programa na inclusão dos pobres na esfera pública, consolidando o PFZ como um caso de sucesso:

Organizações multilaterais internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), têm elogiado não só a prioridade, mas a concepção do programa. Isso não é fortuito. (Graziano da Silva; Takagi, 2004, p. 43).

Indo em conjunção com a premissa de Tsing (2005) é importante destacar que quando estudamos projetos de desenvolvimento em nível local e global, nós, cientistas sociais, limitamo-nos à perspectiva de especificidade cultural. Ainda que, alguns estudos mais críticos sobre SAN (Shaw, 2007; Sousa Ribeiro Jr, 2016; 2021) mostrem a influência de grandes organizações internacionais como FAO, FMI e Banco Mundial na produção desse discurso no Brasil, de maneira geral, não se dá destaque à produção de fricções através das ficções persuasivas (Strathern, 2014) sobre os problemas sociais criados nesse movimento (Tsing, 2005).

Como propõe Tsing (2005), certas verdades abstratas sobre desenvolvimento e conexões globais podem sim ser estudadas a partir da forma em que elas operam no mundo. Devemos questionar a ideia de universalidade não como verdadeira ou falsa, mas sim como “relações que colam” (*sticky engagements*), que têm efeito. Isso nos ajuda a lembrar que “as proposições universais [e universalizantes] não fazem tudo se tornar igual em todos os lugares. Tem se tornado cada vez mais claro que todas as culturas humanas são moldadas e transformadas em histórias de longo prazo a partir de redes regionais e globais de poder, comércio e significado” (Tsing, 2005, p. 2, tradução nossa).

Como tentei tornar evidente ao longo deste capítulo, ainda que seja importante conceber que ideias e valores conformam as “bases para legitimidade política” (Melo, 2016, p. 18), isto é, que “o quadro normativo dos atores sobre uma determinada situação de fome e miséria que pretendiam mudar é o ponto de partida de um processo de busca da hegemonia interpretativa da realidade social e econômica” (Melo, 2016, p. 18), a construção do Arquivo Fome Zero parece trazer à tona a compreensão de que a promulgação de um problema público exige mais do que “apenas ideias”. Ou ainda, que a própria construção de um paradigma, ou seja, um conjunto de ideias vigentes em determinada época, depende de práticas de produção da própria realidade embasadas em relações de poder que se expressam através de escalas.

Assim como Birgit Meyer e Mattijs Van Der Port (2018), penso ser necessário entender que essas “realidades” são o produto de procedimentos analíticos, aqueles que como o Arquivo Fome Zero seleciona certos processos, separam passado e presente, ação e performance, nome e substância. Indo nessa direção analítica, propus neste capítulo focar nas técnicas, habilidades e capacidades de imaginação que compõem a produção cultural do real e, nesse caso específico, a produção de um problema social.

Aqui parece imprescindível entender que o ato de “enquadrar a fome”, tornando-a um problema público associado ao Paradigma de SAN, é um “modo de ordenar a realidade” (Mol, 2002) e assim produzi-la. Produzir o que podemos chamar aqui de um “governo da fome” que também produz um “governo pela fome”, como veremos no capítulo a seguir. Tentando olhar para os discursos sobre SAN e seus dispositivos de poder – e a construção de seu arquivo é um deles – pretendo como John Law (1994, 2000) olhar para o ato de “dar forma à fome” como uma tentativa de ordenamento da realidade. Para isso, é central a análise das maneiras em que esse ordenamento é performado, corporificado e contado através de diferentes materiais.

Capítulo 4. Dar forma é o fim: articulações entre os sentidos da fome e a definição de cidadania, direitos e assistência na produção de um “governo pela fome”

O Brasil conheceu a riqueza dos engenhos e das plantações de cana de açúcar nos primeiros tempos coloniais, mas não venceu a fome; proclamou a independência nacional e aboliu a escravidão, mas não venceu a fome; conheceu a riqueza das jazidas de ouro em Minas Gerais, e da produção de café, no Vale do Paraíba, mas não venceu a fome; industrializou-se e forjou um notável e diversificado parque produtivo, mas não venceu a fome. [...]

É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformaremos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país.

Luiz Inácio Lula da Silva

Imagem 4 - Cartão Alimentação



Foto de matéria no Blog da Cidadania intitulada “‘Democracia não funciona quando há fome’, diz pesquisadora alemã”. Fonte: Blog da Cidadania (DEMOCRACIA, 2019).

Com a eleição e posse de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da República Federativa do Brasil, em janeiro de 2003, iniciou-se o processo de institucionalização do Plano

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como das diversas iniciativas de promoção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que haviam surgido desde a redemocratização no âmbito da sociedade civil. Esse movimento tomou forma através da criação de mecanismos estatais de produção de políticas públicas de combate à fome e à pobreza. Dentre eles, podemos destacar a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), a reconstituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e o início das políticas emergenciais e estruturais descritas na proposta do Programa Fome Zero, especialmente o Programa Cartão Alimentação (PCA).

Nos capítulos anteriores, discuti como foi necessária a construção de um “quadro normativo” acerca das próprias definições de fome e miséria, a partir de processos tecnopolíticos de conformação da realidade, que produziram a fome enquanto um problema social gerido a partir de seu enquadramento no “Paradigma de SAN”. Tentei evidenciar como esse movimento de produção cultural do real (Meyer; Van Der Port, 2018) depende não só de uma disputa no “plano das ideias”, mas é conformado através de instrumentos e dispositivos que dialeticamente definem um problema ao passo em que criam maneiras e campos legitimados para conhecê-lo e falar sobre ele. Até aqui, acredito ter conseguido lançar luz aos processos de construção de uma forma de governo específica, almejada na produção da chamada “Nova República”, através da compreensão da fome enquanto antítese dos ideais democráticos que reemergiam naquele contexto histórico.

Em consonância com a proposta metodológica de Annemarie Mol (2002), busquei evidenciar ao longo desta tese que existem várias maneiras de conhecer a fome. Cada forma é incorporada nas diversas representações desse objeto, que não deixam de ser, também, uma forma de produzi-lo. A definição do público-alvo do PFZ através da criação de métricas e indicadores sobre a fome, bem como a conformação da fome enquanto Insegurança Alimentar e Nutricional Grave a partir da mobilização em torno do Paradigma de SAN, se constituem como formas de representar a própria fome a partir de uma prática de (con)formação.

Este capítulo final é concebido como um arremate e uma síntese da análise desenvolvida até aqui, como uma sedimentação mesmo dos diversos movimentos de “dar forma” e evidenciar a arquitetura do Programa Fome Zero. Pretendo, assim, olhar para as intervenções diretas nesse objeto e para as formas com que esse processo de estabilização consegue produzir um “governo pela fome”. Se até aqui venho escavando os processos de produção da fome na trajetória social do PFZ, encontrando nesses depósitos de signos diversas camadas que vão definindo-a como algo diferente em cada uma dessas sedimentações, pretendo neste capítulo final olhar para os efeitos desse processo de estabilização através da instituição

das políticas de combate à fome criadas sob a égide do programa. Compreendo essas intervenções como tendo o objetivo primeiro de transformar seus próprios objetos de gestão.

Ao olhar para as tecnologias de governo como “formas de intervenção orquestradas através de um agregado de forças, técnicas de implementação e conhecimentos autorizados cunhados para regular as decisões e práticas de indivíduos, grupos e organizações conforme determinados critérios” (Fonseca; Scalco, 2015, p. 24), irei lançar luz para as maneiras em que determinadas formas de conhecer e de intervir na fome, não só a transformam, mas, principalmente, produzem uma normalização dos sujeitos, conferindo valores díspares à qualidade e à quantidade de suas vidas (Fassin, 2009). Seguindo os pressupostos analíticos que amparam o desenvolvimento desta tese como um todo, isto é, assumindo que “saber é poder”, e que conhecer algo é um ato produtivo, é indispensável perguntar na análise desse movimento de conformação “qual fome” é manipulada e mobilizada ao longo da trajetória do Programa Fome Zero, dando especial atenção aqui ao momento de implementação de seu “quadro normativo”.

Nesse sentido, a produção de discursos sobre a fome também produz transformações nas relações com os próprios sujeitos em determinadas práticas de intervenção. Além de uma gestão da fome – agora transformada em problema público através de sua forma insegurança alimentar grave – é importante olhar para os efeitos de um governo que se constituiu a partir da mobilização de determinadas categorias associadas a esse “novo” problema social ou, mais precisamente, a essa “nova” forma de olhar tal mazela.

Ao partir da premissa de que as políticas públicas são o “Estado em ação” (Hochman; Arretche; Marques, 2007) – o momento em que se pretende intervir em certos objetos a partir de sua conformação em formas específicas de saber – é imprescindível questionar então: quais seriam os sentidos dessa fome que, segundo o discurso de Lula citado acima, teria chegado ao país com a colonização, perpassado toda a história da construção da nação e, séculos depois, continuaria assolando a população? Seria a fome – problema social, demarcado, rememorado, instituído enquanto uma das faces da insegurança alimentar e nutricional –, a mesma fome que Josué de Castro “descobriu” entre a população dos mangues de Recife e entre os trabalhadores de engenhos no Nordeste na década de 1930? A fome que se perpetua em “nossa história” seria a mesma fome que “voltou” ao país como consequência da atual pandemia de COVID-19? E, ainda, quais os efeitos, em certas populações, da promulgação da fome associada a formas específicas de lhe caracterizar e dar sentido: ora à pobreza, ora à falta de cidadania, ora à desumanização?

A fome, como descreve Lula (Brasil, 2003a) em seu discurso de posse, deveria ser combatida pois remete diretamente a um passado que precisava não apenas ser esquecido, mas também reescrito, rememorado a partir de um outro enquadramento valorativo. Remete a um passado em que os ideais democráticos foram suplantados e o Estado deixou de cumprir seu papel na formação e manutenção da cidadania. Assim, logo na introdução do “Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil” (Instituto Cidadania, 2001) é afirmado que a luta contra a fome é uma luta por seguridade social. Através da recuperação da história de mobilizações de combate a essa mazela que se deram no âmbito da sociedade civil, buscou-se ressaltar “que a sinergia da mobilização pelo combate à fome, corroborada pela implementação das regras de seguridade social da Constituição de 1988, teve consequência concretas, fazendo refluir um contingente de pessoas abaixo da linha da pobreza” (Instituto Cidadania, 2001, p. 9).

Contudo, no próprio texto do programa parece existir uma importante diferenciação na compreensão do que seria a fome objeto do PFZ – presente no título dessa política guarda-chuva e na apresentação do projeto proferida por Lula – e a fome que é substituída paulatinamente nos documentos do Arquivo Fome Zero e nas ações oriundas deste projeto pela noção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). É a segurança alimentar associada à promoção de cidadania que ganha destaque enquanto eixo estratégico de desenvolvimento do Fome Zero ao conceber que “o problema alimentar de um país vai além da superação da pobreza e da fome” (Instituto Cidadania, 2001, p. 9). Como veremos a seguir, esse movimento de transformação tem impactos diretos tanto nos próprios sentidos da fome como na vida daqueles que a experienciam.

De acordo com as idealizadoras do programa – Maya Takagi, Walter Belik e José Graziano da Silva –, a definição ampla de SA se consolidou enquanto tal a partir da preparação para a Cúpula de Alimentação da Organização para Alimentação e Agricultura da Organização das Nações Unidas (FAO/ONU) em 1996. Conformando, assim, a SAN enquanto a garantia a todos de

acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais com base em práticas alimentares saudáveis. Contribuindo para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana. (Instituto Cidadania, 2001, p. 13).

Nesse sentido, a compreensão brasileira do termo

comportava as noções de alimentação e nutrição, enfatizando os aspectos de acesso, qualidade e disponibilidade em termos de suficiência, continuidade e preços estáveis e compatíveis com o poder aquisitivo da população. Valoriza

os hábitos alimentares adequados e **colocava a segurança alimentar e nutricional como uma prerrogativa básica para a condição de cidadania.** (Instituto Cidadania, 2001, p. 13, grifos meus).

Ao observarmos a produção conceitual desses objetos ao longo do movimento que venho construindo nesta tese, isto é, a construção do Arquivo Fome Zero, é importante destacar que na consolidação do objetivo principal do programa, o combate à fome, houve um importante trabalho para que a SAN fosse conformada como essencial a um projeto de governo que propiciaria as bases para um Estado democrático com a garantia de uma “nova cidadania”.

Esse movimento só seria possível, no entanto, a partir da transformação da SAN em objeto seminal na manutenção e defesa da vida da população brasileira. No texto do projeto, as autoras explicitam assim a importância de uma definição brasileira de SAN ao conectá-la com a perspectiva dos direitos sociais.

Sob a ótica aqui apresentada, pode-se afirmar que a segurança alimentar está regida por um princípio básico. **Trata-se de considerar o direito humano à alimentação como primordial, precedente a qualquer outra situação, de natureza política ou econômica, pois é parte componente do direito à vida.** (Instituto Cidadania, 2001, p. 14, grifos meus).

Além disso, ao compreender o direito humano à alimentação adequada a partir de seu reconhecimento no “Tratado Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (PIDESC), passa-se a atribuir responsabilidade ao Estado quando ocorre uma violação deste direito. É, assim, essa associação entre a SAN e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) que irá se consolidar como um elemento fundamental na conformação do que chamei, no capítulo anterior, de um “governo da fome”, mas também na produção de um “governo pela fome”, ao demarcar e reelaborar relações entre os papéis do Estado, sociedade civil, mercado e indivíduo.

Quando se estabelece que a alimentação é um direito básico, parte componente do direito à vida, estão sendo estabelecidas também uma delimitação do que seria entendido como os mínimos vitais e uma conformação das necessidades consideradas básicas, que deveriam ser garantidas ou não pelo Estado. Todavia, tais categorias foram (e são) sempre objeto de disputa. Desde a estabilização da fome enquanto um problema social, a partir da revolução industrial e do desenvolvimento do capitalismo (Simmons, 2008; Vernon, 2007), questões como o que é definido como mínimo vital, para quem tais mínimos se aplicam e, por fim, quem deveria ter a responsabilidade de garanti-los, tornaram-se centrais na produção de um “governo pela fome”, isto é, na demarcação daqueles sujeitos de direitos, das populações que deveriam ter a sua subsistência garantida e, mais ainda, na própria definição do que seria essa subsistência. Esse

processo de disputa sobre a vida de determinados sujeitos em determinados territórios promove transformações crassas em ideais como os de cidadania, de direitos, de assistência e, principalmente, do papel do Estado e da sociedade civil em relação às suas responsabilidades com a população.

Parece ser importante destacar, como já fiz em outros momentos desta tese, que tal associação entre subsistência, desenvolvimento nacional e a própria ciência enquanto instrumento de governo tem origem no processo de consolidação dos Estados nacionais. Desde Antoine Lavoisier (1771-1794), acreditava-se que as necessidades humanas, identificadas e quantificadas pela ciência, iriam possibilitar instrumentos de medida e gestão para revolucionar a sociedade. Seria a “natureza” das necessidades básicas, ao invés das leis divinas, das tradições e até mesmo das demandas populares, que deveria prover um princípio estável como objeto de governança. As necessidades humanas se transformaram, desde finais do século XVIII, em um problema científico chave para a manutenção da ordem social (Pugliese, 2015; Simmons, 2008; Vernon 2007;). Surge aí o pressuposto de que o salário dos trabalhadores deveria ser fixado através de uma base científica associada à análise dos gastos energéticos individuais, e não definido pelo mercado, como sugeriam as doutrinas liberais emergentes à época.

Da mesma forma, no Brasil, quase dois séculos depois de Lavoisier (1771-1794), Josué de Castro (1937, 1939) tentou produzir uma metodologia de análise e intervenção desse problema que afetava grandes contingentes da população brasileira, mas que não era visto como um problema com bases sociais. O médico e geógrafo, ao desenvolver suas pesquisas com uma população que convivia cotidianamente com a fome, compreendeu que essa mazela não poderia ser conhecida e, mais ainda, “governada” através de parâmetros apenas biomédicos, principalmente porque a solução para a falta de acesso à comida só poderia ser encontrada na construção de meios para que esse acesso fosse garantido.

Castro (1937, 1939) foi responsável, assim, pela implementação de diversas políticas não somente centradas na esfera da saúde (Pinto, C. 2005; Pinto, H. 2014a, 2014b), mas também da economia e do trabalho, que passaram a garantir condições mínimas de sobrevivência para a classe trabalhadora – como é o caso do salário-mínimo, do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e da seguridade social (Amorim, 2016). Contudo, ainda que o geógrafo não tenha mobilizado, a princípio, uma linguagem dos direitos na produção de um consenso acerca da determinação dos níveis de necessidade que os salários deveriam suprir, seu trabalho é recuperado ao longo da trajetória do Fome Zero a partir da chave do direito humano à alimentação adequada.

Sabemos que a noção de necessidade é uma categoria fundante tanto das ciências naturais como das humanas (Simmons, 2008). No final do século XVIII, tal categoria foi permeada pelo debate entre relativismo e universalismo, isto é, a preocupação em definir algo comum à humanidade como um todo, reconhecendo ao mesmo tempo as diferenças culturais. Nesse contexto, os *surveys* e questionários advindos das ciências sociais foram se construindo como uma forma de teoria política que produzia novas categorias e valores compartilhados ao passo que também relatava a realidade observada. Precisamente pela potência e capacidade construtiva de tais ferramentas técnicas, a definição daquilo que deveria se constituir como um mínimo vital, como o ideal para sobrevivência, esteve sempre associada às próprias bases da economia política vigente. Sem mencionar a disputa pela responsabilidade dessa garantia, pela transformação do papel do Estado no governo da vida de seus cidadãos, constituída ao longo de séculos e transformada em relação ao paradigma político da época.

Nesses movimentos de negociação acerca dos mínimos vitais, as políticas salariais e de bem-estar foram articuladas em uma linguagem de necessidades. Dana Simmons (2008) e James Vernon (2007) nos mostram que desde a Terceira República Francesa e a Revolução Industrial na Inglaterra, com o desenvolvimento de ideais acerca do Estado e da ciência que influenciaram grande parte do mundo ocidental, a ideia de um mínimo vital se torna o novo princípio regulador da sociedade, permitindo evocar tanto a fisiologia como a sociologia enquanto campos de saber para determinar seus limites e alcances. Precisamente por mobilizar a objetividade científica, bem como trabalhar com “determinantes fisiológicos” e até mesmo com certa política de classes, a noção de necessidade ganha grande poder que derivaria de sua própria polissemia.

Não obstante, ambas as autoras chamam atenção para um importante determinante na conformação histórica desse sentido de “necessidade” mobilizado desde o século XVIII, mas com ressonâncias atuais. Para elas, não existia a categoria de “necessidades humanas” em seu sentido científico ou político antes da era do trabalho assalariado. As necessidades expressariam assim uma ordem econômica específica e localizada temporalmente que diz respeito à distribuição de recursos limitados, ao mesmo tempo em que também mobilizam uma “nova” ordem social, isto é, a busca por uma organização e gestão das diferenças humanas. Seria a partir do momento em que ambos os lados dessa equação se tornaram centrais para o governo da vida que a noção de necessidade passa a ser amplamente disputada.

Como trabalhado no capítulo um desta tese, com o desenvolvimento do capitalismo e das ciências modernas, os cientistas que se debruçavam sobre a questão das necessidades humanas passaram muito tempo tentando distinguir sua forma “natural” de sua forma “social”,

na tentativa de produzir uma oposição entre esses dois termos e, mais especificamente, entre esses dois campos de saber. Acreditava-se que ou a natureza ou a sociedade detinham informações sobre as necessidades humanas reais. Na virada do século XX, a “realidade” das necessidades foi materializada nas estatísticas sociais. A partir delas, a linguagem da cidadania – entendida como o pertencimento a um Estado-nação, com direitos e deveres – passou a prescrever quais seriam as necessidades individuais de acordo com a utilidade de cada um para o Estado.

Com a eclosão das guerras mundiais, desenvolvem-se, principalmente na Europa, medidas que buscavam a criação de um “salário vital” a partir da estabilização de um preço mínimo de uma ração de manutenção para um trabalhador com necessidade média individual e familiar, um mínimo que asseguraria estritamente a conservação da vida. Tendo como prerrogativa a ideia de que “sob um certo nível mínimo de alimentos, o corpo humano se esgota e a vida se encurta” (Simmons, 2008, p. 119, tradução nossa), o valor para o salário a ser garantido ao trabalhador passou a residir na estabilização desse limite. A própria noção de “vida” passou a ser compreendida como a reprodução dos trabalhadores e de sua família, fundindo “uma visão químico-fisiológica do corpo individual com uma visão social, coletiva do corpo nacional, um produto lógico de seu tempo” (Simmons, 2008, p. 119, tradução nossa).

De acordo com Simmons (2008), os economistas dessa época entendiam sua disciplina como o estudo da distribuição em condições de escassez, concentrando suas pesquisas no consumo e distribuição ao invés de um enfoque na produção. Ainda que quase um século tenha se passado, durante a implementação do Programa Fome Zero foi esse tipo de enfoque dado à alimentação e à fome para definição dos mínimos vitais e, mais especificamente, para a produção de políticas no âmbito do PFZ.

Olhando então para o movimento das ações do programa postas em prática, podemos perceber que o que faz os discursos sobre a fome serem passíveis de uma análise histórica não diz respeito àquilo que eles “significam”. Como nos ensina Michel Foucault (1991), no discurso algo é formado de acordo com regras claramente definidas – suas condições de formação através de uma série de modificações. O discurso sobre a fome pode ser visto aqui, nesse movimento de sua consolidação em políticas públicas, como uma relação descritiva, associada a várias práticas de produção do real (Foucault, 1991).

É importante ressaltar, no entanto, que essa prática de instituição das políticas de combate à fome não muda ou estabiliza completamente os discursos sobre a fome, fazendo com que certos sentidos deixem de existir e sejam totalmente substituídos por outros, mas ela transforma os modos de existência da fome enquanto um problema público. Por isso, analisar

“regimes de práticas é analisar programas de conduta que têm tanto efeitos prescritivos sobre o que deve ser feito quanto efeitos codificadores sobre o que deve ser conhecido” (Foucault, 1991, p. 75, tradução nossa).

Alguns movimentos nos ajudam, a partir da descrição desse arquivo, a entender a tentativa de instituição de uma “cidadanização de diferentes sujeitos sociais” (Carrara, 2015, p. 324), não através de sua recepção, mas compreendendo a produção destes discursos enquanto estratégias de intervenção. Assim como apontam Antônio Carlos de Souza Lima e João Paulo Macedo e Castro (2015, p. 35), entendo que “para melhor estudar as políticas públicas em antropologia devemos operar certos movimentos analíticos, a um tempo metodológicos e teóricos” e, por isso, suspender a ideia de “público” como o qualificativo para as ações do Estado, enfatizando então sua dimensão governamental. Ao compreender as políticas governamentais como planos, ações e tecnologias de governo que vêm não só do Estado, podemos olhar para outros locais de “governamentalidade” que não se resumem aos sentidos produzidos pelos receptores de tais políticas.

Levando em consideração que a eleição de Lula é vista como um marco nas disputas pelos sentidos da sociedade e que a trajetória das políticas de combate à fome, conformadas através do Paradigma de SAN, e implementadas a partir desse evento, são assim compreendidas como um “aprendizado social” que não teve, contudo, força política para se manter na agenda do governo, pretendo olhar para dois “eventos” que são diretamente associados à falência dos ideais almejados nesse processo de transformação social.

O primeiro deles diz respeito à definição das políticas em torno de duas categorias centrais: políticas emergenciais e estruturais. O segundo tem a ver com a implementação do cartão alimentação e o fim dessa política emergencial, a partir de uma polêmica sobre seu caráter assistencialista. Ambos os acontecimentos explicitam disputas em torno das diferentes concepções sobre o papel da sociedade na execução de certas políticas do PFZ e, principalmente, no estabelecimento de sujeitos de direitos produzidos nesse processo. Mais uma vez, tenho como pressuposto a compreensão de que nesses lugares de fricção e conflito, da política posta em prática, podemos desvelar mecanismos de reprodução e transformação a partir de um olhar para a produção da fome através de distintas atividades, eventos, instrumentos, políticas e procedimentos.

4.1. “Pobre não tem hábitos alimentares, pobre tem fome”: promulgando a fome, pobreza e o direito à alimentação através da garantia de SAN

Nas páginas introdutórias do texto “Fome Zero: Proposta Política de Segurança Alimentar para o Brasil” (2001), o combate à fome é enquadrado como um dos primeiros passos para a garantia do direito à alimentação. Segundo as autoras,

o direito à alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos do direito ao acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender as necessidades nutricionais básicas essenciais à manutenção da saúde. Mas não pode parar por aí. O ser humano precisa de muito mais do que uma ração básica nutricionalmente balanceada. A alimentação para o ser humano tem outros aspectos importantes. A alimentação humana tem de ser entendida como processo de transformação da natureza – no seu sentido mais amplo – em gente, em seres humanos, ou seja, em humanidade. (Instituto Cidadania, 2001, p. 14).

É produzida nesta constatação uma explicação sobre o conceito de alimentação que orienta a defesa do próprio direito à alimentação adequada proposta no programa. A alimentação seria mais do que apenas o suprimento das necessidades nutricionais básicas. Ela é a própria transformação da natureza em cultura, o que nos faz humanos. Seria esse aspecto universal da comida e de suas práticas de comensalidade que permitiria a compreensão de uma humanidade enquanto valor compartilhado, tornando possível afirmar que “o ato de se alimentar é para o ser humano um ato ligado à sua cultura, à sua família, a seus amigos e a festividades coletivas” (Instituto Cidadania, 2001, p. 14).

No entanto, como já discuti em outros trabalhos (Blanco, 2015, 2017, 2019), a própria noção do que é a comida enquanto necessidade básica que deveria ser suprida para a garantia de “dignidade” e “humanidade” de determinadas pessoas se constitui como objeto fundamental na disputa acerca da própria natureza dos direitos, isto é, do que se enquadraria efetivamente enquanto direito em oposição às práticas que estariam limitadas ao terreno da filantropia. Mesmo afirmando no texto do programa que “sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana” (Instituto Cidadania, 2001, p. 12), os sentidos da “alimentação adequada” e, principalmente, os limites do que seria a fome, não estavam claramente definidos ao longo da construção do Programa Fome Zero, nem mesmo na própria demarcação do público-alvo da proposta.

Entendendo que na falta de uma metodologia direta para definição dos “indivíduos vulneráveis à fome”, o acesso à renda se tornou a medida central para delimitação da população a ser assistida pelo PFZ e que os cálculos para delimitação da pobreza e extrema pobreza eram

definidos a partir de parâmetros internacionais mobilizados por organismos como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), é importante questionar se seria efetivamente possível o enquadramento da fome em uma categoria de gestão a partir de sua concepção mais ampla, isto é, de garantia do direito à vida digna.

O tema da subsistência – questão fundamental no desenvolvimento dos estados-nação modernos – continua sendo um problema central na constituição dessa “Nova República” no Brasil. Questionamentos feitos desde finais do século XVIII, acerca do quê e quanto um trabalhador precisaria receber para viver e dos deveres do Estado e mercado na garantia dessa sobrevivência básica, são retomados ao longo da instituição do Programa Fome Zero. A premissa de que “em um mundo em que as pessoas trabalham para ter salário e assim poder comprar sua comida, normalmente quem mais precisa de comida é quem menos recebe dinheiro para adquiri-la” (Simmons, 2008, p. 17, tradução nossa), continua extremamente atual no Brasil pós redemocratização, marcado pelos efeitos de políticas neoliberais.

Exatamente por isso, as próprias intelectuais do programa afirmam que a definição do que é alimentação, e assim segurança alimentar e seu extremo oposto, a fome, está sempre em disputa. De acordo com o texto do Instituto Cidadania (2001, p. 15), “ao comer não só satisfazemos nossas necessidades nutricionais, como também nos refazemos, nos construímos e nos potencializamos uns aos outros como seres humanos em nossas dimensões orgânicas, intelectuais, psicológicas e espirituais”.

Essa concepção é apresentada no documento do programa como forma de justificar a discussão principal de todo o capítulo dois da proposta do PFZ, que busca definir a fome como um problema social, fazendo alusão direta à perspectiva de Josué de Castro – para quem essa mazela é um problema que advém dos próprios homens, consequência de suas escolhas políticas. Para as autoras do programa,

a questão alimentar tem impactos sobre interesses diversos e até contrários, o que faz com que a definição do significado de segurança alimentar se transforme em um espaço de disputa muitas vezes árduo, e o enfrentamento das questões relativas aos alimentos, um espaço de conflitos constantes (Sen, 1984). Além do mais, os conceitos não podem ser dados como estabelecidos, mas como ainda em processo de construção. Vista destes ângulos, fica clara a importância da elaboração de uma argumentação sólida, fundamentada nos princípios já enunciados e que se faz a partir de um debate amplo e ao mesmo tempo consistente. (Instituto Cidadania, 2001, p. 15).

É importante perceber aqui que a questão da disputa dos sentidos da alimentação e da fome é plenamente reconhecida no projeto, sendo enquadrada a partir da recuperação dos trabalhos de Josué de Castro (1936, 1937, 1939, 1948, 1959, 1960, 1964, 1967) que se

consolidaram como paradigmáticos nessa temática em um momento histórico de definição de novos parâmetros do que seria a nação, a cidadania e os direitos sociais. Segundo o texto do PFZ, a fome pode ser definida como a manifestação mais nefasta da humanidade, pois um país que não consegue alimentar seus cidadãos, em quantidade e qualidade suficientes, não pode ser considerado como uma nação civilizada. Como é afirmado com contundência no texto do programa, “prover uma alimentação de forma digna ao seu povo deve ser visto como o primeiro dos objetivos de uma nação” (Instituto Cidadania, 2001, p. 16).

Fica evidente a produção de uma mobilização de certos eventos do passado – ainda que de maneira implícita – que trazem à tona um movimento de transformação dos próprios sentidos do que seria a alimentação enquanto principal instrumento de governo de um país. Segundo Gabriel Pugliese (2015), em “História da dietética: esboço de uma crítica antropológica da razão bioascética”, no início do século XX os modos de existência e coexistência dos homens precisavam ser regulados para otimizar as possibilidades de governo e, nesse processo, a dietética sofre um movimento de translação: deixa de ser um elemento importante apenas para a manutenção individual da vida e se torna um dos centros das políticas do Estado. Assim como no contexto tratado por Pugliese (2015) e melhor discutido no primeiro e terceiro capítulo desta tese, durante a produção e implementação do Programa Fome Zero a questão dos sentidos da nação e da cidadania, associados à garantia de meios de subsistência para seus cidadãos, volta à baila.

Nos primeiros parágrafos do segundo capítulo da proposta do programa, denominado como “O Problema da Fome”, podemos identificar o esforço de produção de uma síntese do conceito de fome associado à pobreza e, posteriormente, enquadrada no Paradigma de SAN. Nesse capítulo, as autoras constroem a fome como sendo fruto de um modelo de desenvolvimento excludente, como um problema histórico que para ser enfrentado demandaria uma mudança em certos paradigmas estruturantes da sociedade brasileira. Para tanto, tal problema deve ser “desmistificado” e compreendido de maneira científica, produzindo um diagnóstico plausível com soluções eficazes.

Torna-se visível, assim, a referência a uma perspectiva amparada no exercício de recuperação histórica das origens dessa “nova dietética” (Pugliese, 2015) no país, a qual é, nesse novo contexto, instituída a partir de novas praticalidades políticas. Ao retomar e reescrever a noção de que “um indivíduo, uma classe, um povo bem alimentado será sempre um indivíduo, uma classe, um povo forte” (Pugliese, 2015, p. 207), é construída uma associação direta entre o direito à alimentação e as possibilidades de um desenvolvimento efetivo do país.

De maneira similar ao que propunha Josué de Castro ao afirmar que “o mal do Brasil não era o mal de raça, mas sim o mal de fome”, tenta-se, na instituição do Fome Zero, construir uma ideia de que a pobreza extrema materializada na fome gera um círculo vicioso que impediria o desenvolvimento brasileiro. A perspectiva de que “o homem, no Brasil, não precisa ser policiado, mas crucialmente educado, e essa educação deve considerar a cultura, as forças materiais e também as liberdades do indivíduo” (Pugliese, 2015, p. 208) é também recuperada para a construção das bases conceituais do PFZ.

Não obstante, parece necessário realizar um exercício de questionamento acerca das próprias concepções que embasaram as premissas mencionadas acima. Ao compreender, como afirmava Antônio Cândido (1964) em “Parceiros do Rio Bonito”, que os meios de subsistência de um grupo se tornam objetos centrais no próprio desenvolvimento deste grupo, não podendo separá-los do conjunto das reações culturais desenvolvidas sob o estímulo das necessidades básicas e, em nenhuma outra parte veríamos isto melhor que na alimentação, torna-se fundamental indagar acerca dos próprios sentidos da subsistência e do “desenvolvimento” almejado por esse novo governo.

Tendo como premissa que todas as interações humanas visavam a satisfação das necessidades mais essenciais e vitais, a perspectiva de gestão econômica apresentada no texto do programa é alinhada com a ideia de que poder econômico também significa poder de consumir e que os cidadãos podem negociar seu *status* através de questões de consumo. Nesse sentido, o Estado também pode negociar o seu próprio *status* através de um escalonamento dessas necessidades em relação à possibilidade de alocação de recursos para supri-las. Isso porque, em uma definição êmica, as políticas públicas têm sua

origem no reconhecimento de um problema público por parte do governo, que envolve a mobilização de uma série de recursos políticos e econômicos a fim de satisfazer as necessidades identificadas através de vários instrumentos, incluindo a capacidade de financiamento do governo. Diante da escassez de recursos e meios, o papel principal do governo seria o de priorizar estrategicamente estas necessidades públicas, dando lugar a políticas. (FAO, 2017).⁴⁵

Dessa forma, mesmo com a Constituição de 1988, uma Constituição Cidadã que garantiria as condições necessárias para o desenvolvimento do indivíduo e da família, a compreensão do que seriam essas condições, e mais precisamente a disputa em torno do que seria vital e do que seria mínimo, orientou e conformou as políticas propostas sob égide do PFZ.

⁴⁵ Discussão feita durante o “Curso *online* com tutor: *Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*”, oferecido pelo Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas da FAO/ONU de 9 agosto a 7 novembro de 2017.

Ao mesmo tempo, tal compreensão também pode ser lida como a razão para a breve existência do programa.

A ideia de que as políticas de bem-estar social fizeram da distribuição de bens uma questão de gestão social e não de fisiologia se constitui como o principal objeto a ser sedimentado nas concepções do programa produzindo, futuramente, a compreensão de que “a SAN é uma questão de saúde e cidadania, independentemente das suas consequências físico-biológicas” (Kepple; Segall-Corrêa, 2011, p. 196).

Inspiradas pela teoria do desenvolvimento humano de pesquisadores como Amartya Sen (1984; 2010), para quem os padrões de necessidade deveriam ser definidos a partir da diversidade humana e de sua capacidade de desenvolvimento, as autoras do projeto afirmam que

o nosso modelo de desenvolvimento, de um lado, exclui cada vez mais pessoas do consumo e da modernidade e, do outro, faz com que as pessoas incluídas adotem, cada vez mais, o padrão de vida das nações desenvolvidas, contribuindo para aumentar a distância entre os ricos e pobres. As pessoas excluídas passam a depender, cada vez mais, das “boas ações” de terceiros que doam alimentos que sobram e que, de outra forma, iriam para o lixo (e grande parte ainda vai), e de programas públicos. Ou então sobrevivem pela violência. Esta é a solução da barbárie, que também se almeja erradicar se desejamos uma nação que possa ser chamada de civilizada. (Instituto Cidadania, 2001, p. 16).

A ênfase dada no texto à separação entre o que seria definido como civilização e barbárie nos ajuda a compreender como a ideia de mínimos vitais, daquilo que seria somente suficiente para a sobrevivência, vai sendo articulada como uma noção de fome quantitativa, isto é, quando certa população ou indivíduo não teria o necessário para manutenção de sua vida. Por outro lado, a civilidade é colocada como um princípio central para inclusão social.

Veremos no próximo tópico que é precisamente a partir dessa separação – entre o mínimo biológico e o padrão de inclusão social que vai além dele – que vão sendo estabelecidas ao longo da construção do Arquivo Fome Zero as ações acusadas de “assistencialistas”, isto é, aquelas que garantiriam a sobrevivência, mas não o acesso e muito menos a inclusão. No binômio necessidade *versus* direitos, o assistencialismo é colocado na chave da supressão das necessidades primárias, sendo constituído como um direito apenas através de certas condicionalidades enquanto o direito em si seria reconhecido na possibilidade de acesso por meio da própria liberdade de escolha para administrar suas necessidades.

Assim, para alcançar o almejado nível de “civilização”, o projeto aponta que primeiro precisamos entender o problema a ser resolvido. Mais uma vez, sem citar explicitamente Josué de Castro, podemos ver na afirmação “para atacar com eficiência um problema é necessário, em primeiro lugar, ter clareza da natureza do mesmo” (Instituto

Cidadania, 2001, p. 17) uma relação direta com os pensamentos do médico e geógrafo. Para ele não foi por acaso que o tema da fome foi por tanto tempo ignorado. “Antes da discussão efetuada por Castro, os temas de segurança e escassez alimentar juntamente com a discussão sobre fome não eram compreendidos a partir de uma perspectiva da escala pública” (Klein, 2013, p. 18, tradução nossa).

Tenta-se construir, nesse sentido, a perspectiva de que a fome advém da impossibilidade de acesso a alimentos de qualidade e quantidade adequada. Transformando a premissa de Josué de Castro, que fome também é a ignorância acerca do que significaria “comer bem”, as autoras desenvolvem um diagnóstico da situação da fome no país através da “desmitificação” de sua origem, buscando articulá-la com a SAN enquanto conceito mais amplo.

São então apresentadas cinco constatações que buscam acabar com certos mitos difundidos sobre a fome: a primeira delas afirma, através de estatísticas da FAO, que a fome não tem diminuído no mundo. Com base na comparação dos dados do relatório sobre insegurança alimentar no mundo (SOFI) de 2000 com os resultados da mesma pesquisa de anos anteriores, as pesquisadoras afirmam que não houve mudanças significativas nos números da fome global. Em relação ao Brasil, elas constatam, ainda, que “há diversos estudos e metodologias para quantificar os pobres, os indigentes e as pessoas que passam fome, o que dá origem a números muitos diversos” (Instituto Cidadania, 2001, p. 17).

Essa discussão já foi trabalhada nos capítulos anteriores através da análise da maneira com que as próprias métricas e pontos de corte na definição da fome e, assim, na estabilização do público-alvo do programa, instituem diferentes sujeitos de direitos bem como distintas formas de combater tal mazela. Esta estabilização dos sujeitos nos faz questionar, frente à constatação mencionada acima, quais seriam os limites entre aqueles que são pobres, indigentes e a população que passa fome. Esse questionamento, contudo, passa pela compreensão de que não se pode produzir uma linha de corte e delimitação dos futuros beneficiários de uma política se o próprio objeto desta política não tem seus contornos estabelecidos.

Olhando para o texto do PFZ em diálogo com o material organizado no arquivo do programa, é possível perceber que tais questionamentos de ordem tecnopolítica vão sendo apagados no movimento de transformação da fome como parte de um todo muito maior, a segurança alimentar e nutricional. Ao aumentar o escopo do que seria a situação de violação do direito à alimentação adequada, vai se produzindo uma tentativa de obliteração dessas fricções e conflitos na própria definição de fome que, ao invés de expandir a categoria de necessidade a

ela associada, a limita a uma perspectiva mais fisiológica, ao mesmo tempo que apaga essa associação de sua narrativa pública.

Como afirmam Geoffrey Bowker e Susan Star (2000), cada padrão de determinação de uma categoria valoriza determinado ponto de vista e silencia outros. Aqui, para além desse movimento, a definição destes padrões de necessidade produz certos sujeitos como “dignos” de determinadas políticas e outros seguem excluídos desse processo, principalmente porque, ainda que dissociadas de sua origem econômica (ou, talvez, precisamente por essa dissociação), as políticas públicas são instrumentos de gestão de escassez. Produzir essas demarcações da fome através de escalas e padrões que vão ao longo do tempo se constituindo como cada vez mais “científicos”, “técnicos” e menos políticos, ou seja, transformar todo esse conhecimento sobre a fome em algo “contabilizado”, passível de ser “debatido”, é uma solução apelativa para transformar a fome em uma informação puramente científica e, talvez, por mais contraditório que pareça, menos “real”.

Nos parágrafos que seguem essa primeira constatação feita no documento do programa, as autoras explicam como a fome é calculada no Brasil (podemos ver esse movimento mais detalhado no capítulo dois). Desde uma apreciação crítica das métricas usadas nos anos trinta do século XX até a atualidade, chegam à conclusão de que os famintos ainda existiam em grande número no país: “como pode verificar-se, não há demonstração de que a pobreza e a indigência estejam diminuindo de forma contínua no Brasil” (Instituto Cidadania, 2001, p. 18).

O uso das categorias pobreza e indigência como sinônimo de fome merecem destaque. Ainda que esses termos sejam usados com certa flexibilidade ao longo do texto, podemos perceber que, através da utilização dos parâmetros de renda para definir a “população vulnerável à fome”, a pobreza vai sendo construída enquanto um problema econômico e de desenvolvimento e a fome aparece como manifestação máxima da falta de acesso, posteriormente igualada à insegurança alimentar grave, e é produzida como uma “categoria moral”. Ocorre, como veremos mais à frente, através da demarcação dos diferentes níveis de acesso à própria comida, uma separação entre aqueles que podem ser definidos como pobres “respeitáveis” e dotados de direitos, e os miseráveis que estariam completamente fora do círculo da dádiva, da sociedade (Scheper-Hughes, 1992).

O segundo mito a ser questionado na construção do problema da fome também se relaciona com a produção de quem seria o público beneficiário do programa por meio do questionamento da perspectiva malthusiana de que as origens desta mazela estariam na produção de alimentos. Ao atualizar a teoria de Thomas Malthus ([1798] 1999), os teóricos do neomalthusianismo, ainda em voga, compreendem que uma população numerosa seria um

obstáculo ao desenvolvimento e levaria ao esgotamento dos recursos naturais, ao desemprego e à pobreza.

As intelectuais do Fome Zero se contrapõem à essa ideia afirmando que “a fome não é causada pelo aumento da população e nem pela falta de alimentos no mundo” (Instituto Cidadania, 2001, p. 18). Tal afirmação se constitui como um dos argumentos mais potentes a ser levado adiante nas políticas de SAN, a partir da instituição do Programa Fome Zero. Mesmo direcionando subsídios para programas de fortalecimento da agricultura familiar e de produção para autoconsumo, é a partir da compreensão de que o problema da fome está diretamente relacionado com o acesso à compra de gêneros alimentícios através da renda, e não como decorrência da falta de disponibilidade calórica, que as principais políticas do programa são concebidas e, mais ainda, que a fome passa a ser compreendida.

De acordo com o texto, mesmo com a enorme quantidade de alimentos produzidos no mundo, principalmente após a Revolução Verde, “verifica-se a permanência de milhões de pessoas em situação crítica em diversos países, mesmo onde há excesso de disponibilidade calórica” (Instituto Cidadania, 2001, p. 18). Através do uso de dados obtidos pela metodologia da FAO, explicados no capítulo dois desta tese, que contabiliza a disponibilidade calórica média em cada país para entender a disponibilidade individual a partir da balança de alimentos, e da renda média *per capita*, afirma-se que a fome atinge 98 países subdesenvolvidos e outros 27 desenvolvidos ou em transição, mas que destes países somente seis têm disponibilidade *per capita* abaixo do nível mínimo requerido: “apenas 6 países não têm disponibilidade de alimentos suficiente para alimentar toda a população, diferentemente dos demais 92 países, cujo problema é a distribuição desigual da alimentação” (Instituto Cidadania, 2001, p. 19).

Para as autoras, os dados apresentados são uma simplificação do problema, mas podem ser considerados ilustrativos ao permitir a compreensão de que “se os alimentos fossem igualmente distribuídos entre a população destes países, a fome no mundo se reduziria a alguns países com déficit crônico de alimentos” (Instituto Cidadania, 2001, p. 19). Aqui fica evidente que a definição de fome se enquadra na perspectiva de que existe sim uma escassez de recursos reais, mas que ela não pode ser plenamente resolvida, ainda que possa ser atenuada a partir de uma melhor distribuição. Mesmo associando na introdução e na descrição inicial do objeto do texto do Programa Fome Zero a fome como um limite máximo da privação e da falta de “humanidade” e negação da cidadania, podemos perceber nesse ponto que somente sua concepção enquanto uma carência plena, limítrofe para a manutenção da vida, é considerada como necessidade básica.

Apesar de soar contraditório, a noção que vai sendo construída no texto acerca da quantidade suficiente de alimentos necessária para a sobrevivência de uma população torce a concepção de Castro de que “estamos bem longe da carestia (problema econômico) que apesar de ser levada em consideração, cede lugar para a fome, no seu sentido contemporâneo: a fome qualitativa” (Castro, 1935, p. 19 *apud* Pugliese, 2015, p. 216). Como já discuti em diversos momentos ao longo desta tese, a compreensão e atenção à fome qualitativa é estruturante na instituição da categoria de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como na justificativa do enquadramento da fome como um problema social que será resolvido, ou pelo menos atenuado, com mudanças na própria forma de governo e na constituição de uma “Nova República”. Nesse movimento, a fome percebida por meio de suas bases econômicas e condições materiais de existência, dá lugar à insegurança alimentar grave que parece ser fruto de escolhas política errôneas, e a própria fome enquanto categoria vai sendo abstraída dos projetos de governo.

O terceiro mito a ser combatido diz respeito à concepção da fome enquanto um problema político. É importante destacar aqui que ao afirmar que a fome é fruto de uma política problemática, ao mesmo tempo em que produzem um movimento de substituição dessa categoria pela noção de insegurança alimentar, as intelectuais do programa e ativistas de SAN conseguem trazer a noção de Segurança Alimentar e Nutricional para o plano da técnica como uma métrica neutra. Concebendo assim que as classificações e as métricas são simultaneamente materiais e simbólicas, isto é, uma mistura de entidades físicas e arranjos convencionais (Bowker; Star, 2000), é fundamental entender como essa transformação da fome se conforma de uma perspectiva do discurso, compreendendo-a como uma prática.

A ideia de que existe um mercado da fome no mundo, ou seja, que ocorre a “existência de interesses políticos e econômicos em manter certas pessoas famintas e em alimentar outras” (Instituto Cidadania, 2001, p. 20), é amplamente debatida no decorrer de muitas páginas do texto do programa. A falta de acesso aos alimentos é associada aqui a uma forma de exclusão autorizada e, além de tudo, planejada internacionalmente por determinada “ordem mundial”. Compreender esse processo implicaria na necessidade de transformações na própria relação do Estado-nação brasileiro com outras nações, disputando assim a soberania nacional.

Parece ser importante então explicitar que essa perspectiva dialoga diretamente com o questionamento já produzido nesta tese acerca dos interesses do Partido dos Trabalhadores em imaginar e desenvolver um novo tipo de “governamentalidade” em oposição tanto aos governos da Ditadura Militar quanto aos governos pós-redemocratização que seriam alinhados com uma ideologia neoliberal. Nesse sentido, seria precisamente a partir da luta contra a fome

e o enquadramento deste problema público como um problema de garantia de direitos cidadãos, de uma perspectiva da política interna e externa, que se tornaria possível uma transformação nos sentidos de governo no país.

De acordo com o antropólogo estadunidense Aaron Ansell (2014), a partir do Fome Zero foi possível criar um modelo de democracia que combinava a melhoria da situação de pobreza com a busca por uma participação igualitária na esfera política. Além disso, ao conectar o desafio de uma transformação política efetiva no país – “uma verdadeira redemocratização” – com o problema da fome, o PT pôde se conciliar com uma política de espectro mais centrista sem sacrificar totalmente certas perspectivas mais “revolucionárias” que se consolidaram ao longo da ditadura militar (Ansell, 2014). Nota-se, no entanto, que caracterizar a fome como um problema político é também dissociá-la de seu sentido econômico mais estrutural.

O quarto mito a ser desmascarado diz respeito à geografia da fome. Segundo o texto, no Brasil “a pobreza e a fome não estão concentradas nas áreas rurais do Nordeste” (Instituto Cidadania, 2001, p. 21). Buscando desconstruir a imagem da fome diretamente associada aos retirantes, tentando produzi-la como algo mais cotidiano, como uma insegurança em um aspecto mais amplo, as autoras apontam que não pretendem simplesmente igualar as pobreza das mais diversas regiões do país, mas perceber que “ao focalizar o problema da fome em áreas específicas – especialmente nas áreas rurais – não se estará atacando o problema global, mas apenas parte dele” (Instituto Cidadania, 2001, p. 21).

Essa problematização é feita a partir da utilização de dados de pesquisas de renda nas áreas metropolitanas do Brasil que apontam que “a pobreza tem aumentado nos últimos anos” (Instituto Cidadania, 2001, p. 21). Um gráfico intitulado “Evolução de famílias muito pobres segundo áreas de residência no Brasil em 1999” é a ferramenta produzida para justificar tal afirmação. Nesse sentido, se a falta de acesso aos alimentos se dá principalmente pela falta de renda, e esse é o problema principal a ser solucionado através das políticas do PFZ, não faria sentido compreender a fome como uma consequência de problemas da ordem da natureza, como são vistas, usualmente, as razões para a fome no campo.

Enfatizo, no entanto, que foi exatamente a preocupação com a fome nas áreas rurais do país que permitiu, segundo pesquisadoras do tema (Ansell, 2014; Pinheiro, 2009; Takagi, 2006), expandir a aprovação eleitoral do PT e, ao mesmo tempo, transformar também seu posicionamento político ao aceitar que de uma perspectiva eleitoral a total oposição ao capitalismo era pouco exequível. De acordo com Ansell (2014), a proposta de uma nova forma de Estado que articularia as distintas regiões do país só teve sua produção possibilitada a partir

da luta contra a fome, nos termos muitos próximos àqueles empregados por Josué de Castro, que via na fome um impedimento para o desenvolvimento da nação como um todo.

É então o papel do Estado nesta transformação social e, mais ainda, no desvelamento do que seria efetivamente a “natureza” da fome, que é discutido nesta última “desmitificação” proposta pelo projeto. Citando experiências vivenciadas no âmbito da Cúpula Mundial de Alimentação em 1996, as autoras afirmam que “as forças do mercado não resolvem o problema da fome” (Instituto Cidadania, 2001, p. 22). Os países que tiveram algum resultado nessa luta só o lograram através de uma forte atuação do governo junto à sociedade civil.

A interferência do Estado, ou o que chamarei aqui de um modo de “governo da fome”, mas também “pela fome”, seria a única forma de lidar com tal problema. É, contudo, precisamente neste ponto que reside uma das principais “contradições” do programa, desde o momento de sua implementação até a sua avaliação, depois de passados anos de seu lançamento. Mesmo afirmando que “os únicos países subdesenvolvidos que solucionaram o problema alimentar do seu próprio povo fizeram isso a partir de um determinado tipo de planejamento central e descobriram formas de mobilizar o povo” (Instituto Cidadania, 2001, p. 22), foi a relação entre os papéis do Estado e da sociedade civil na institucionalização das políticas de combate à fome que se tornou o principal alvo de disputa e justificativa para a derrocada do programa.

No entanto, a leitura mais comum desse processo aponta para uma perspectiva de que “o Fome Zero se tornou culpado do próprio assistencialismo que tanto criticou ao longo dos anos 90” (Ansell, 2014, p. 34, tradução nossa). Para fazer esse tipo de afirmação, grande parte da crítica ao programa retoma o fim da participação social na implementação das políticas, principalmente daquelas de caráter emergencial, sem lançar luz ao próprio movimento de definição da fome como associada ora a uma necessidade básica, ora a um direito constitucional, ora a uma condição de sobrevivência que, por fim, é substituída por uma nova categoria de gestão, construída como mais quantificável e “neutra”.

Esse tipo de leitura crítica do programa produz, então, uma análise que parte do pressuposto de que o objetivo de “dar o peixe” é problemático, ou melhor, entende que antes de “dar o peixe”, ensinar a pescar seria uma meta legítima, digna de políticas de cidadania. Por outro lado, a proposta de distribuição de alimentos enquanto uma iniciativa emergencial pois, segundo as intelectuais do programa e ativistas contra a fome, “ninguém aprende a pescar quando está com fome”, é lida como uma ação de caráter populista e assistencialista. Esse movimento de avaliação e crítica que parte de uma concepção dual e antagônica dos direitos

sociais para olhar para ações como as do Fome Zero deixaria de lado, a meu ver, as nuances da própria promulgação da fome como um ato que institui a realidade.

Se a nova organização da sociedade a partir da garantia dos direitos à sobrevivência consagrados pela Constituição de 1988 tinha como principal premissa a importância da distinção consensual e transparente entre bem-estar e mercado, necessidade e assistencialismo, como concordar sobre a lista de bens e serviços básicos que o Estado deveria garantir sem estabelecer parâmetros sobre a própria ideia de necessidades e direitos?

4.2. Dar o peixe ensinando a pescar: dádiva, participação e exclusão social

Por que, quando pensam em dificuldades e pobreza, nossos políticos tendem a aliviá-las através da distribuição de alimentos?

Este é um problema para a antropologia, se levarmos em conta que as respostas históricas não levam a nada. Poder-se-ia argumentar, como se faz frequentemente, que historicamente a pobreza sempre significou fome – e isto ainda é verdade em muitos países – e que, uma vez enraizada no aparato simbólico de nossa cultura, as esmolas sob a forma de alimentos têm uma prioridade fundamental. Mas isto não é uma explicação [...]. A abordagem antropológica permite uma visão mais ampla da atividade mental.

Por que as pessoas pensam que os pobres passam fome?

Dar comida é a forma mais fácil e barata de caridade, e dá enorme prazer ao doador. Entretanto, isto não é suficiente para explicar o prestígio dos alimentos como a forma mais nobre de esmola.

Podemos pensar, ao contrário, que é a forma menos radical de resolver os problemas da pobreza: é muito mais complicado reorganizar a sociedade de tal forma que os marginalizados sejam reincorporados ao sistema de intercâmbio recíproco que está na base da amizade e da ajuda.

O ato de optar pela distribuição de alimentos a partir de fundos públicos é essencialmente um gesto unilateral.

O beneficiário permanecerá à margem das transações pessoais que normalmente deveriam tirá-lo e à sua família da pobreza e entrar no sistema de solidariedade pública. Traduzir as falhas da sociedade em termos de privação fisiológica, e depois remediar esta última, nada mais é do que uma forma de evasão.

O ardil assegura que os pobres permaneçam em seu lugar, fora do circuito, como uma reprovação permanente aos comensais e foliões, claramente abandonados, embora não tão necessitados de comida como se poderia pensar.

Mary Douglas

O trecho reproduzido acima, parte da introdução de Mary Douglas à obra organizada por Jessica Kuper (2001), “*La cocina de los antropólogos*”, resume umas das principais preocupações trazidas à tona ao longo da trajetória social do Programa Fome Zero. Mais do que apenas uma forma de análise crítica ao programa, o questionamento acerca do lugar da distribuição de alimentos, tanto pelo Estado como pela sociedade civil, parece ser um tema que sempre retorna, principalmente em contextos de crise. Penso ser evidente, no entanto,

que mesmo no campo das discussões antropológicas sobre essa temática não existe um consenso estabelecido. Ainda que possamos, por exemplo, concordar com a ideia apresentada por Douglas (2001, p. 16, tradução nossa) de que “é muito complicado reorganizar a sociedade de tal forma que os marginalizados sejam reincorporados” a ela, não acredito que seja de comum acordo a ideia de que doar alimentos seja a “forma menos radical de resolver os problemas da pobreza”.

Poderíamos pensar, a título de especulação, que em uma sociedade cujo acesso aos alimentos é quase totalmente monetizado, distribuir comida “de graça” pode se tornar uma prática radical de formação política que questiona em seu cerne a máxima neoliberal – “não há almoço grátis”.⁴⁶ No entanto, para além de elucubrações acerca de estratégias de transformação social, o questionamento aqui proposto diz respeito a um exercício reflexivo que busca romper com a dualidade existente entre assistência e direito, ou assistência e inclusão, a partir de uma escavação dos sentidos compartilhados que a fome toma durante sua conformação na instituição do Fome Zero e, mais precisamente, a partir da consolidação das políticas de distribuição de alimentos.

A visão crítica de Mary Douglas (2001, p. 17, tradução nossa) de que “traduzir as falhas da sociedade em termos de privação fisiológica, e depois remediar essa última, nada mais é que uma forma de evasão”, parte do pressuposto, discutido amplamente neste capítulo, de que existe uma clivagem entre os aspectos fisiológicos da existência e aqueles da ordem do simbólico, que garantiriam, por sua vez, a verdadeira característica do “humano”.

Para José Reginaldo Santos Gonçalves (2004), em seu texto sobre as articulações entre fome e paladar nas obras Luís da Câmara Cascudo e Josué de Castro, categorias como nutrição e alimentação, comida e refeição, fome e paladar, cru e cozido, entre outras imagens, conformam um vasto sistema de definições que estruturam nossas compreensões da realidade, desde a própria escrita etnográfica até nossas “interpretações de cultura”. Assim, se tomarmos em nossas análises uma categoria específica como ponto de partida – ou fome ou paladar – ou ainda se tentarmos definir essas categorias *a priori* chegaremos “a compreensões diferentes do

⁴⁶ É através do questionamento dessa premissa que se organizaram importantes movimentos sociais desde os anos 1960 até os dias atuais, tanto no Brasil como no mundo. O partido dos Panteras Negras realizava uma ação denominada “Café da manhã grátis” (*Free breakfast for all*), que partia da premissa central de uma dialética histórica radical a qual entendia os corpos como produtores e produtos do espaço urbano e das lutas políticas e, por isso, a distribuição de comida gratuita seria uma importante ferramenta de emancipação. Nos anos 2000, em Chicago e outras cidades estadunidenses, movimentos como “Comida e não bombas” (*Food not bombs*) distribuíam alimentos gratuitamente defendendo a ideia de que esse era um trabalho de solidariedade e não caridade (Heynen, 2008). Atualmente, com a chegada da pandemia de COVID-19 no Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) também passou a desenvolver ações, como as mencionadas acima em todo o país através do programa Cozinhas Solidárias.

que sejam a sociedade e a cultura e, basicamente, do que seja a natureza humana” (Gonçalves, 2004, p. 55).

Desde Bronislaw Malinowski (1944), recuperado por Antônio Cândido (1964), aprendemos que as necessidades básicas não apenas dão lugar a reações culturais, mas estas originam novos tipos de comportamento que se tornam necessidades derivadas, indissolúvelmente ligadas àquelas. Nesse sentido, para Cândido (1964, p. 33), “a fome se caracteriza por exigir satisfação constante e requerer organização social adequada”.

Ainda que amparada por uma visão funcionalista da sociedade, a perspectiva trazida por Cândido (1964) nos ajuda a compreender a alimentação como um objeto que ilustra o caráter de sequência ininterrupta, de continuidade, que há nas relações do grupo com o meio. Nesse movimento, não é possível então produzir uma separação entre fome e economia, entendendo-a em seu sentido primeiro – *oikós*, a organização para a sobrevivência. Podemos pensar, assim, que na medida em que a alimentação consiste numa incorporação ao homem de elementos extraídos da natureza, esta pode ser vista como o seu primeiro e mais constante mediador, e por isso inseparável tanto do seu caráter social como fisiológico.

Dessa forma, a alimentação seria o pressuposto de toda vida social, não a partir de uma oposição à fome, mas sim compreendendo que “do ponto de vista social a alimentação só se torna inteligível como necessidade na medida em que está ligada a uma organização para obtê-la e distribuí-la” (Cândido, 1964, p. 34) – e “vida, meio e grupo se integram e unificam, muitas vezes, em função do alimento” (Cândido, 1964, p. 34). Contudo, seria importante destacar, assim como Cândido (1964) o fez há mais de 50 anos, que à medida que a civilização assegura a regularidade do abastecimento, esta carga diminuiu para manifestar-se quase apenas nas ocasiões importantes da vida, e esse vínculo entre a necessidade e a própria organização social, muitas vezes, é escondido.

4.2.1. Políticas emergenciais e estruturais: intervenções na fome e pela fome

No documento base para instituição das políticas do PFZ, já mencionado muitas vezes neste capítulo, a questão da fome no Brasil é resumida a partir de três dimensões fundamentais:

a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a terceira e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e

outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial. (Instituto Cidadania, 2001, p. 81).

Para que essa situação seja transformada, seria necessária a intervenção do Estado, não como um ente que trabalharia em oposição ao mercado, mas sim como um instrumento para incorporação de certos sujeitos ao mercado de consumo de alimentos. Tais sujeitos estariam excluídos do mercado de trabalho ou sem renda suficiente para garantir alimentação digna para suas famílias precisamente porque a fome é vista aqui como parte de um círculo vicioso junto à pobreza.

Se com o desenvolvimento do liberalismo emerge a sociedade civil como tendo em seu cerne a noção de assistência, que passa a ser lida pelos economistas políticos da época como uma obrigação do indivíduo, do cidadão na sociedade, ao invés de uma obrigação da sociedade como um coletivo, ao longo da trajetória do Fome Zero podemos ver esse antagonismo se exacerbar. Como nos ensina François Ewald (1991), o liberalismo e, posteriormente, sua forma mais atualizada, o neoliberalismo, não seria somente uma forma econômica, mas um princípio funcional de organização das relações de poder na sociedade que vai produzir uma “dualidade” nos próprios ideários liberais do que seria a sociedade civil. Tal contradição se constitui como central nas próprias noções do que seria uma cidadania a partir de uma noção econômica.

Na implementação das políticas do Fome Zero, isto é, no momento de estabilização da fome enquanto expressão mais extrema da pobreza, podemos observar como as práticas de saber que conformam tal mazela como um objeto de gestão são colocadas em ação através de atos de intervenção, expondo os próprios conflitos acerca dos significados de direitos sociais e da sociedade civil que são, no entanto, relacionados a uma disputa mais ampla acerca do papel do Estado.

As autoras do documento apontam que o objetivo principal do PFZ enquanto uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é a criação de mecanismos, emergenciais e estruturais que possam baratear o acesso à alimentação para a população de baixa renda – população em situação de vulnerabilidade à fome – ao mesmo tempo em que incentive o crescimento da oferta desses alimentos, possibilitando a inclusão de toda essa população que estaria excluída de um direito inalienável, o direito à alimentação e, assim, à cidadania.

Com a definição das razões pelas quais a fome ainda existe e assola uma grande população no país, são definidas as formas de intervenção na fome que também produzem uma transformação em seus sentidos ou “formas de representação”. Observar esse movimento permite ver claramente a maneira que o novo governo em ação tenta incorporar “novos sujeitos”

como um elemento do corpo político, tentando assim produzir uma transformação profunda no contraste que ainda existia entre a noção de cidadania associada apenas ao voto e aquela que abrangeria uma população mais ampla.

Dessa forma, no texto do programa, a partir de uma análise da situação que se desenhava no país no momento de consolidação do Fome Zero, é proposto que a questão da situação alimentar nacional tem que ser trabalhada simultaneamente através de três principais eixos de políticas:

ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender aquela parcela da população excluída do mercado. De fato, alcançar a segurança alimentar no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de empregos, melhoria dos salários pagos e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário-mínimo – que funciona como uma espécie de “farol” para as rendas desses segmentos mais pobres da população. (Instituto Cidadania, 2001, p. 81).

Partindo do pressuposto de que uma política social como esta teria dois principais objetivos, a proteção dos cidadãos frente aos riscos e fatores que podem lançá-los em uma situação de dependência e vulnerabilidade, e a promoção da geração de oportunidades e de resultados como instrumentos de justiça e equidade (Machado; Rocha; Campos, 2015), o lançamento do Fome Zero se apresenta aos olhos da sociedade como uma resposta do Estado ao seu papel de fazer cumprir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), consolidando a garantia de SAN como uma ideia forte, prioritária e orientadora das políticas sociais no Brasil. O programa seria a primeira reação governamental consistente, desde a redemocratização, frente à situação de descaso com o fenômeno da fome.

O programa Fome Zero foi organizado então a partir de quatro eixos articuladores de proteção e promoção social: ampliação do acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; articulação, mobilização e controle social. Esses eixos conformariam a concepção de que a questão da fome no Brasil deve ser entendida como um problema além de sua manifestação fisiológica, sendo associada à pobreza e entendida como “uma parte”, uma “fração”, dos impedimentos para a garantia de SAN; ao passo que as políticas de mobilização e controle social dariam sentido político à luta contra à fome, transformando-a em uma luta por direitos e cidadania.

Quando no texto do programa as autoras afirmam que para acabar com a fome no Brasil é preciso mudar o modelo atual de desenvolvimento econômico que causa a exclusão social, e que nesse modelo “a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis, como são

também o desemprego, a miséria, a concentração de terra e renda” (Instituto Cidadania, 2001, p. 81), fica evidente o que está sendo escondido e o que recebe destaque nesse processo. A proposta para esse novo modelo de desenvolvimento produz uma clivagem entre a própria fisiologia da fome, sua produção dialética de corpos no mundo, com a noção de uma economia que é política em seu sentido mais abstrato.

Ainda que se assuma que para ser implementado esse novo modelo de desenvolvimento – que deverá assegurar maiores níveis de crescimento e de emprego e melhores salários – é necessária a criação de ações para expandir a demanda de alimentos através da diminuição de seu custo, ao mesmo tempo em que são fundamentais as iniciativas que atendam diretamente a população que já sofre de fome, tais mobilizações diretamente ligadas ao caráter emergencial da fome são vistas como menos políticas e de menor valor. Em ambos os tipos de política, no entanto, o acesso é colocado como diretamente associado ao consumo, o que vai estabelecendo relações com uma ideia de inclusão amparada no direito à entrada em um ciclo da dádiva capitalista.

Como descrito no texto do programa,

O Projeto Fome Zero parte do pressuposto que o acesso à alimentação adequada é um direito inalienável do ser humano. É inconcebível imaginar que uma nação, que tendo os meios técnicos e materiais para alimentar sua população, não garanta esse direito a todos os seus habitantes. O objetivo principal deste Projeto é exatamente esse: propor um conjunto integrado de políticas com o objetivo de garantir a segurança alimentar. (Instituto Cidadania, 2001, p. 83).

Inserido nessa perspectiva do conceito de segurança alimentar, o projeto propõe que as ações de desenvolvimento vigentes devem ser transformadas, a partir da associação do que vai ser chamado de “crescimento econômico com equidade social”. As autoras ainda destacam no texto que essa “disposição” remete a políticas de segurança alimentar que tem como universo o conjunto da população e não somente aquelas compreendidas como mais vulneráveis ou com necessidades de assistência imediata “para fazer frente a situações de fome e desnutrição” (Instituto Cidadania, 2001, p. 83).

Aqui é importante confrontar essa afirmação com a própria definição de quem seria o público beneficiário do programa, tanto de uma perspectiva da alocação do orçamento como de uma perspectiva de uma análise das políticas enquanto práticas institucionalizadas. Diferentemente do que é apontado pelas autoras, o público do programa foi estabilizado a partir dos cálculos de renda e acesso aos alimentos, descritos no capítulo 2, tendo como parâmetros alguns instrumentos de medida extremamente focalizados que, no entanto, são conformados por

categorias universais de desenvolvimento (Tsing, 2005), mas também de definição do que seriam as necessidades básicas de um indivíduo ou grupo.

No texto do programa é ressaltado que a aplicação de uma política de SA deve considerar o caráter multidimensional e intersetorial do tema, e que para isso é preciso ir além da sua compreensão como associada somente à produção e distribuição de alimentos.

Recomenda-se, ao contrário, a elaboração e execução dessas políticas por meio de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do Estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia, o ambiental e no atual contexto de globalização, as relações internacionais, entre outros. (Maluf *et al.*, 2001 *apud* Instituto Cidadania, 2001, p. 82).

Denise De Sordi (2019; 2021), historiadora que desenvolve pesquisas acerca dos programas sociais brasileiros desde a redemocratização, traz uma importante contribuição a essa discussão ao apontar que a partir do PFZ houve uma ressignificação do que seriam os programas sociais no país através da transformação de alguns “valores morais e políticos” associados aos direitos sociais. Em seu trabalho “Reformas nos Programas Sociais brasileiros: Solidariedade, Pobreza e Controle Social – de 1990 a 2014”, De Sordi (2019) buscou compreender como certas iniciativas da sociedade civil e movimentos sociais foram organizadas em práticas sociais e políticas que sustentaram as reformas feitas nos programas sociais no período pós-redemocratização. As noções de cidadania e solidariedade teriam cumprido então um importante papel ao serem traduzidas em ações governamentais para tratar as questões da fome e da pobreza no Brasil.

No entanto, ao olhar para a inclusão da temática da fome na agenda política brasileira, a autora afirma que a fome como categoria política, lente de compreensão e transformação das questões sociais brasileiras, só se torna um *issue* a partir da campanha e eleição de Lula em 2000. Tal movimento de inclusão de uma pauta tão específica no debate mais amplo sobre uma “nova cidadania” e uma “Nova República” demandou um novo equacionamento dos papéis dos atores centrais nesse processo de tradução de valores, isto é, foi necessário a reorganização das práticas de combate à pobreza no país através da inserção de um novo agente político, a sociedade civil organizada.

Ao traçarmos paralelos entre a conclusão da historiadora com a narrativa produzida e organizada no Arquivo Fome Zero, podemos perceber, contudo, que existem certas nuances na própria compreensão da fome enquanto um objeto de gestão e, principalmente, enquanto um objeto que deve ser manipulado para produzir, nesse movimento, efeitos concretos na vida de certas populações. Para afirmar que o Fome Zero produziu efetivamente a consolidação de uma “Nova República” no país, pois conseguiu instaurar dispositivos que permitiram a conformação

dos cidadãos enquanto “produtores-consumidores” (Foucault, 1991), torna-se importante, assim, ir além da observação dos processos em que “núcleos maiores ou menores de ideias e propostas circulavam na teoria social e política entre os anos 1990 e 2001” (De Sordi, 2021, p. 76).

Em um de seus textos sobre a instituição do PFZ, chamado “Segurança Alimentar: uma agenda republicana”, José Graziano da Silva (2003) explicita a importância da criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) a partir de seu papel de “órgão articulador”, tanto de competência de outras pastas como, principalmente, de institucionalização da sociedade civil.

O MESA foi criado a partir da medida provisória número 103, instituída logo no primeiro dia do mandato de Lula em 2003, e regulamentado através do decreto nº 4608 no dia 26 de fevereiro de 2003. O ministério tinha como atribuição principal formular e coordenar a implementação da política nacional de SAN e combate à fome; articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para essa política; e, por fim, estabelecer diretrizes, supervisionar e acompanhar a implementação de políticas no âmbito da Política Nacional de SAN.

Tal órgão, mais do que uma pasta que gerenciaria recursos e ações, seria responsável pela prática de enquadramento da fome enquanto um problema social, que deveria ser gerido pelo Estado através de um processo de mobilização e controle da sociedade civil. Seria papel do MESA atenuar o “paradoxo da cidadania” vivenciado no país com o avanço do neoliberalismo pós-redemocratização. A fome aqui é uma figura central precisamente porque se constitui como a negação do próprio direito à vida, à sobrevivência, ao direito primordial de existir. Sem comida, uma pessoa não consegue lutar pelo “direito a ter direitos” (Leão Rego, 2008, p. 180) e poderia até mesmo ser considerada “desprovida de sua própria humanidade”. Ao mesmo tempo em que a fome também é um risco para a sociedade como um todo, tendo em vista que não permite a reprodução “saudável” dos indivíduos de uma população que atuam como força essencial para a própria reprodução da sociedade.

É a partir dessa premissa que na institucionalização do PFZ a comida é concebida como um direito cuja ausência reflete injustiças e gera desigualdade (Graziano da Silva, 2003). Seria por causa deste caráter central da alimentação no que é entendido como direito à vida, isto é, compreendendo o direito à alimentação como parte inalienável dos direitos fundamentais do homem, que foi decidido, segundo as criadoras do Fome Zero, construir políticas específicas para isso ao invés de se diluir o combate à fome no desafio geral da pobreza. Ao associar o direito à alimentação como um direito primordial para a sobrevivência de uma população, cria-

se a concepção de que “o acesso à comida não deve transitar no terreno da filantropia”, e deve ser um dever do Estado garanti-lo, com as demandas vindo, no entanto, da própria sociedade civil organizada que deveria também se apropriar de mecanismos de controle social para que o combate à fome e a miséria não se tornasse um instrumento de “patronagem”.

No capítulo anterior, discuti a partir dos trabalhos de especialistas na trajetória do PFZ como desde os anos 1990 – com as políticas declaradamente neoliberais de governos como os de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso – foi a sociedade civil organizada que passou a mobilizar a discussão em torno dos direitos sociais e principalmente em relação ao combate à fome e pobreza. Quando, com a eleição de Lula, houve uma tentativa deliberada de institucionalização dessa participação social, buscou-se ao mesmo tempo consolidar a compreensão de que estava contida ali uma nova forma de cidadania e de uma efetiva retomada democrática, através da participação social que não havia se consolidado até então em virtude dos interesses neoliberais dos governos anteriores.

No entanto, tentei mostrar também que mesmo existindo uma associação entre as origens desse “novo republicanismo” e experiências locais, tais experiências foram amparadas por processos globais mais amplos, que foram, por outro lado, produzidos ao longo da construção do Arquivo Fome Zero como um “ineditismo nacional”. É importante assim considerar a análise desenvolvida por De Sordi (2019; 2021), para quem as reivindicações por direitos, mobilizadas pela sociedade civil nos anos 1990 e implementadas através do Fome Zero, foram traduzidas na relação com o Estado impondo uma linguagem que associava a fome à miséria na concepção de que um certo tipo de contratualidade vigoraria entre Estado, entidades e atendidos.

Nesse sentido, mais produtivo do que entender o caráter multidimensional acerca da SAN, é talvez olhar para a forma que outra constatação é feita no texto – as políticas do PFZ “devem articular necessariamente ações de natureza emergencial com ações estruturais” (Instituto Cidadania, 2001, p. 83). É então destacado pelas autoras que tais ações devem romper com “falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois administram políticas ‘sociais’ para atenuarem esta última” (Instituto Cidadania, 2001, p. 83).

Ao aceitarmos o desafio de questionar antropologicamente a “feitura do Estado”, e buscar assim examinar as práticas pelas quais se produzem tanto a solidez do Estado como sua separação da sociedade (Mitchell, 1999), é importante entender tal afirmação feita no texto do programa e tensioná-la a partir dos próprios movimentos de consolidação da fome como um

objeto que, ainda que tenha uma origem social, vai sendo alienado das condições materiais que o produzem enquanto tal.

Entendendo que ao olharmos para o desenvolvimento da economia política enquanto instrumento de gestão central nos Estados modernos, ao demandar a manutenção de uma separação relativa e certa autonomia entre o Estado e suas formas de saber (Foucault, 1991), é preciso questionar não apenas a separação entre o econômico e o social, mas também quais são os objetos que emergem desta dualidade central nas próprias práticas de entender, analisar e fazer Estado. Ao articular a fome com a pobreza, o aspecto da renda, ou melhor, da concentração de renda, acaba por ganhar destaque, mas a ideia de quem produziria a riqueza e quem se apropriaria dela acaba se mantendo intocada, assim como a materialidade da fome enquanto experienciada em corpos específicos.

Embora seja fundamental desfazer de dualidades analíticas como as de economia e sociedade, na tentativa de produção da fome como um problema social, produto das escolhas políticas acerca dos caminhos de desenvolvimento econômico possíveis, acaba-se dissociando a ideia de sobrevivência, corporal ou fisiológica, da concretude do que seria a economia. A sobrevivência se torna tão óbvia que deixa de ser observada como parte fundamental das próprias condições de transformações econômicas da sociedade.

Como propõe o geógrafo estadunidense Nik Heynen (2008), ao embasar nossos esforços teóricos/políticos nos fundamentos materiais da sobrevivência corporal, devemos simultaneamente nos esforçar para entender melhor como/por que muitas vezes os corpos não atendem suas necessidades materiais (fome, desabrigados, etc.) como resultado da produção social desses corpos, destes enquanto sujeitos de direito. Essa concepção diz respeito à compreensão de que marcadores como os de raça, gênero, orientação sexual, deficiência e outras características corporais são discursivamente utilizados para produzir relações de poder social e desiguais sob o capitalismo.

Dentro dessa proposta analítica e política, quando olhamos para a separação explicitada no texto do programa acerca das diferentes formas da fome, podemos perceber que os próprios critérios de delimitação dos contornos e “pontos de corte” dessa mazela não estão plenamente estabilizados, e as necessidades materiais de cada um dos grupos de sujeitos não são consideradas na definição da fome enquanto categoria de gestão.

No entanto, precisamente por entendermos que uma formação discursiva nunca é algo completo ou inacabado, mas que tais discursos podem se estabilizar quando seus sentidos são amarrados e suas origens discrepantes são submersas e, mais ainda, quando passam a informar o comportamento individual e agir como uma rede de valores para percepção e análise

(Foucault, 1991, p. 81), precisamos ver como essas políticas emergenciais e estruturais se definiram na prática.

Ao longo do texto do programa são retomados estudos acerca da definição do problema da alimentação no Brasil que evidenciam tal problemática como resultado da aquisição insuficiente de alimentos, conjuntamente à escolha inadequada de alimentos. Essas duas questões seriam mais expressas em famílias de baixa renda, sendo assim entendidas como consequência do baixo poder aquisitivo. Outros estudos mobilizados na elaboração do programa atribuem a responsabilidade pelo alto índice de “pessoas com fome no Brasil” a um aumento dos preços de alimentos que integram a cesta básica. Assim, as políticas a serem instituídas sob a égide do PFZ deveriam atacar amplamente essas duas causas da fome, o acesso à renda e a questão dos preços dos alimentos básicos.

São criadas nesse âmbito 4 principais grupos de políticas, divididas entre aquelas mais urgentes e aquelas de longa duração, as políticas emergenciais e estruturais, como podemos ver no quadro abaixo.

Imagem 5 - Principais políticas do Fome Zero



Fonte: Instituto Cidadania (2001, p. 82).

Não irei detalhar aqui cada uma das políticas pensadas e implementadas ao longo da trajetória do programa, tendo em vista que outras autoras já realizaram importantes análises

sobre essa temática (Melo, 2016; Pinheiro, 2009; Takagi, 2006), mas cabe destacar que era preocupação central das criadoras do PFZ justificar a razão para a escolha de tais políticas, especialmente aquelas de caráter emergencial.

De acordo com elas, as políticas emergenciais são implementadas através de programas e ações públicas direcionadas a grupos populacionais específicos, “com o objetivo de enfrentar carências alimentares e nutricionais, qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória” (Instituto Cidadania, 2001, p.83). Isto é, tais políticas não são vistas, desde sua concepção, como políticas que permitiriam o acesso à cidadania, mas seriam a possibilidade de, sanadas as necessidades fisiológicas mais básicas, fazer política. Tanto a frase de Brecht, “primeiro a fome, depois a moral”, mobilizada no arquivo do programa como a do próprio Lula, “não se faz política de barriga vazia”, são ilustrativas de como essa teleologia e hierarquização das necessidades foram produzidas visando superá-las para efetivamente tornar possível uma participação cidadã.

No texto do programa ainda é reforçado que as políticas emergenciais sempre sofreram resistência por parte da população por serem compreendidas como apenas uma amenização dos “efeitos perversos das situações de exclusão social, dificultando o enfrentamento e a superação dos reais fatores promotores de injustiça” (Instituto Cidadania, 2001, p. 83). Como nos aponta Mary Douglas (2001), na citação de início desse tópico, tais ações não incluiriam determinada população no círculo da dádiva.

As autoras do Fome Zero também chamam atenção para o fato de que

o assistencialismo constitui-se em campo propício para práticas populistas e demagógicas, para o desvio de recursos e para a corrupção. Assim, a admissão da existência desses programas é quase sempre acompanhada de ressalvas ao fato de eles precisarem existir e reafirmações da expectativa de que sejam provisórios. (Instituto Cidadania, 2001, p. 83).

No entanto, acabam por defender também as políticas no âmbito emergencial, afirmando que estas são

indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de resposta das medidas estruturais, que devem estar sendo tomadas simultaneamente. Ao lado disso, as medidas emergenciais devem trazer obrigatoriamente componentes ligados a uma transformação estrutural das condições geradoras das situações que as produzem e justificam. Uma política de distribuição de alimentos, por exemplo, deve incluir a criação das condições e a obrigatoriedade das famílias “beneficiárias” em ter os filhos na escola e a constituição de conselhos locais com a participação dos próprios “beneficiários” para o acompanhamento dessa política. (Instituto Cidadania, 2001, p. 83).

Como movimento complementar à execução dessas políticas de caráter emergencial, é destacada a necessidade de observação de componentes estruturais, descritos a princípio como condicionalidades para recebimento de certos benefícios e a necessidade de algum tipo de participação das beneficiárias que pode ser lida até mesmo na chave de uma relação de trabalho, de uma devolutiva para a sociedade, da transformação desse indivíduo em um “trabalhador da/para a sociedade” (Foucault, 1991). O que cabe perguntar aqui é precisamente o porquê dessa associação. Quais compreensões de fome, de direitos, de necessidade e sobrevivência amparam essa compreensão acerca das políticas emergenciais? Quais valores e entendimentos sobre os papéis do Estado e da sociedade civil precisam “colar” nessa ideia para que sejam aceitas e para que possam se enquadrar na chave da garantia dos direitos? Onde se estabelece os limites dessa moralidade?

A partir desses questionamentos iniciais busco, a seguir, dar complexidade para a afirmação de Betinho, citada no texto do programa: “atuar no emergencial sem considerar o estrutural é contribuir para perpetuar a miséria. Propor o estrutural sem atuar no emergencial é praticar o cinismo de curto prazo em nome da filantropia de longo prazo” (Betinho, 1993 *apud* Instituto Cidadania, 2001, p. 84).⁴⁷

4.2.2. O que dignifica um alimento? O CONSEA, o programa cartão alimentação e a disputa pelos sentidos do político

Maria do Carmo Freitas (2003), nutricionista e autora do livro “Agonia da fome”, argumenta que no Brasil dos anos 1960 “entre a aparência de um Estado assistencialista, voltado para o atendimento às famílias carentes, e a efetiva manutenção do poder político, os famintos são oficialmente desfocados da cena nacional para dar lugar a uma população que vive uma ‘situação emergencial’” (Freitas, 2003, p. 36). É, somente a partir dos anos 1990 que a presença de movimentos sociais organizados passa a influenciar a produção de conhecimento sobre a fome, ampliando na academia a discussão sobre segurança alimentar e difundindo a compreensão de que a fome endêmica, a fome oculta como chamada por Josué de Castro, é antes de tudo um problema da falta de dinheiro.

⁴⁷ De acordo com a página da ONG Ação da Cidadania, essa iniciativa foi criada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, em 1993, formando uma imensa rede de mobilização de alcance nacional para ajudar brasileiros que estavam abaixo da linha da pobreza segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Criada no auge do Movimento pela Ética na Política, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida se transformou no movimento social mais reconhecido do Brasil. Seu principal eixo de atuação é uma extensa rede de mobilização formada por comitês locais da sociedade civil organizada, em sua maioria compostos por lideranças comunitárias, mas com participação de todos os setores sociais (Ação da Cidadania, c2021).

Neste contexto, com a emergência da discussão sobre SA associada à construção de noções sobre o DHAA, vai sendo conformada a percepção de que tal direito não era garantido no Brasil, transformando, segundo Takagi (2006), a própria definição de SAN – que deixa de assumir uma visão focada no alimento e passa a compor o leque de direitos sociais fundamentais à própria vida, em uma compreensão mais ampla de segurança social.

Para as intelectuais e militantes do “Paradigma de SAN” (Belik, 2003a, 2010; Graziano da Silva, 2003; Pinheiro, 2009; Takagi, 2006), a prioridade do combate à fome e à miséria era uma bandeira que vinha sendo levantada no Brasil desde finais dos anos 1980. Assim, a proposta que se consolidou no Programa Fome Zero seria o resultado da mobilização social através de uma gramática já estabelecida, não só nacionalmente, mas também mundialmente, acerca da defesa da SAN, ao mesmo tempo em que incluía “novas questões que foram surgindo nos últimos anos com respeito à qualidade da alimentação consumida pela nossa população” (Instituto Cidadania, 2001, p. 13). Essa combinação entre mobilização popular, parceria entre governo e sociedade e luta pela conquista da cidadania, que vincula o combate à fome à garantia de direitos sociais, era, para as próprias criadoras do programa, um elemento central do movimento iniciado em 1991 com o Governo Paralelo que se conformou em uma “nova” política social para o Brasil.⁴⁸

Penso ter tornado evidente até aqui que nesse movimento de consolidação do programa, através da instituição do PFZ e das políticas no âmbito da SAN, a fome a ser combatida se torna uma maneira socialmente inteligível e aceita que, no entanto, demandaria uma racionalização e padronização desse “hieróglifo social” (Scott, 1998) para que uma forma mais legível e administrativamente conveniente pudesse emergir. A produção de sua associação com a pobreza, um fenômeno quantificável e, em um segundo momento, sua conexão com a categoria de SAN, constituíram assim a forma encontrada pelas intelectuais do programa para transformar a fome de um problema fisiológico e social em um problema público e, principalmente, em um impedimento ao desenvolvimento e à cidadania.

Através de uma aposta na instituição do Paradigma de SAN como um dispositivo potente na promulgação da fome como um “chamado à ação” buscava-se

romper com a separação mecânica que frequentemente se estabelece e que tem como efeito a geração e aplicação de políticas de formas setorializadas e estanques. Não mais se podia aceitar a visão de que o alimentar é uma questão para ser tratada pelas áreas da economia e agricultura; e o nutricional, como atribuição específica da área de saúde. (Instituto Cidadania, 2001, p. 13).

⁴⁸ Descrevo e analiso a construção do chamado “Governo Paralelo” em capítulos anteriores desta tese, em especial o capítulo 3 e 4.

Diante desta situação, o Instituto Cidadania estaria propondo uma nova política de segurança alimentar e combate à fome cujo objetivo era mostrar que é possível garantir para toda a população este direito básico que é a alimentação adequada. Esse direito social deveria, segundo as criadoras do PFZ, ser promovido através da parceria entre governantes e sociedade civil organizada. A proposta do programa exigiria, assim, a mobilização de “todos”, do governo em seus três níveis (federal, estadual e municipal) e da sociedade civil (desde movimentos sociais, associações, ONGs e até empresas).

De acordo com o texto do projeto, a própria maneira com que o Fome Zero foi elaborado, isto é, sua construção através de conferências regionais sobre o tema, demonstraria uma forma “participativa” e transformadora de se fazer política pública. O resultado dessas conferências teria consolidado assim dois pressupostos básicos que orientaram toda a implementação dessas políticas:

O primeiro, de que o processo de desenvolvimento econômico-social do país necessita garantir, obrigatoriamente, a segurança alimentar e nutricional para todos. O segundo aspecto foi a comprovação, na prática, da exigência de uma articulação entre sociedade civil e governo para avançar na busca das condições de segurança alimentar, respeitadas todas as diferenças de papéis próprios de cada parte. (Instituto Cidadania, 2001, p. 12).

Como vimos no capítulo anterior, essa comprovação “prática” da necessidade de uma parceria entre Estado e sociedade faz parte de um movimento global de produção da SAN como um objeto de gestão que delimita a fome como apenas um dos aspectos do desenvolvimento, este visto como um processo universal e teleológico. Essas duas constatações também seguem a perspectiva oriunda de movimentos de estabilização que se deram no período após Segunda Guerra Mundial de que cabe ao Estado garantir meios de sobrevivência de sua população.

No projeto é afirmado assim que,

de acordo com este conjunto de normas legais universais, cabe às sociedades humanas, sob a responsabilidade do Estado, cumprirem as obrigações de respeitar, proteger e realizar os Direitos Humanos de cidadãos e grupos populacionais que residem em seu território. Ao mesmo tempo, parte-se da convicção de que a segurança alimentar e nutricional somente será assegurada por meio de uma participação conjunta de governo e sociedade, sem que com isso se diluam os papéis específicos que cabem a cada parte. [...] São necessárias, também, articulações internacionais para garantia do direito à alimentação. (Instituto Cidadania, 2001, p. 15).

Com a definição da segurança alimentar sendo estabelecida a partir dessa noção ampla, mas ainda passível de gestão de um ponto de vista tecnopolítico, as autoras produzem a premissa de que certos direitos ou ainda, certas necessidades, só se tornam parte de um quadro

normativo dos direitos, ou mesmo apenas são traduzíveis como garantias de justiça social, se associadas a um processo de “cidadanização” (Carrara, 2015) de determinados sujeitos.

Esse movimento de “cidadanização” passa pela concepção fundamental de que ainda que seja incumbência do Estado implementar as políticas públicas de SAN, elas devem ser concebidas e, principalmente, ter sua aplicação monitoradas pela sociedade. É aqui que a participação política se constitui como elemento central na compreensão de que mesmo políticas emergenciais podem se tornar políticas de direito, caso ocorra a inclusão daquelas envolvidas no próprio controle de tais políticas, formando-as enquanto sujeitos de direito.

Na implementação do projeto Fome Zero, a principal forma de construção desse controle social em um nível macro estava associada à retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), criado em 1993, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), elaborada em 1991 pelo Governo Paralelo. Tal conselho tinha a incumbência de coordenar a implantação das políticas e produzir a integração dos diversos setores governamentais e da sociedade civil.

A estrutura do CONSEA chegou a funcionar durante o Governo Itamar Franco como resultado desta iniciativa, e foi acompanhada por uma intensa mobilização social, trazendo resultados positivos e expressivos no combate à fome e às carências sociais. Em 1995, no entanto, o Conselho foi desmontado. (Instituto Cidadania, 2001, p. 23).

Para as criadoras do programa, a experiência do CONSEA como mecanismo inovador de parceria e governabilidade apresentou resultados extremamente positivos em seus dois anos de existência. Essa iniciativa teria possibilitado a construção de uma narrativa pública que entendia o combate à fome e à miséria como um problema de governo, uma questão estratégica na transformação social, além do estabelecimento de parcerias efetivas entre Estado e sociedade civil na luta contra tais mazelas.

No próprio texto do programa é destacado que o CONSEA se conformou como um espaço central na produção de uma nova forma de compreensão da relação do Estado com a sociedade, mas, mais do que isso, como materialização da importância da participação social na formulação e controle das políticas públicas. Teria sido através das mobilizações em torno deste espaço que houve uma transformação da opinião pública acerca do tema da fome, bem como das atribuições àqueles que deveriam ser responsáveis por sua eliminação. Nas palavras das autoras, “o CONSEA representou uma novidade em termos de mecanismos de governabilidade no país” (Instituto Cidadania, 2001, p. 23).

É importante destacar que tal instrumento de gestão foi visto como uma tecnologia efetivamente transformadora das formas de governamentalidade até então estabelecidas. E seu

término durante o Governo FHC parece deixar sua importância ainda mais evidente.⁴⁹ Sua posterior retomada indicaria então o compromisso com “uma nova prática e cultura de gestão compartilhada de políticas públicas” (Instituto Cidadania, 2001, p. 23), torcendo a compreensão de que certas políticas, por serem menos estruturais, estariam simplesmente associadas às mesmas formas de patronagem que o PT tanto havia criticado.

As ativistas de segurança alimentar frequentemente alegavam que todas as políticas alimentares desenvolvidas por governos anteriores haviam sido vítimas de assistencialismo. Tal prática era associada a uma forma de fazer política que criaria uma ferramenta de subordinação e não ofereceria as ferramentas para superação das necessidades. Mais do que isso, “o assistencialismo desempenha[ria] o papel de cimento ideológico conservador, colocando enormes contingentes de população sob o peso da alienação política” (Ansell, 2014, p. 29, tradução nossa). No entanto, o assistencialismo não pode ser definido pelo tipo de serviço prestado à população, senão pela “forma” pela qual ele é praticado. E é exatamente a essa forma que me atento aqui.

Assim, mesmo com o esforço de construção de uma narrativa que trazia a participação popular na elaboração e controle das políticas como um escudo protetor para uma leitura das políticas do PFZ enquanto ações de caráter assistencialistas e até mesmo eleitoreiras, ela não foi suficiente para impedir as críticas que o programa recebeu, que acusavam o governo de praticar aquilo que condenavam. Nesse sentido, ao ter como pressuposto a compreensão de que as políticas de governo são facilmente encaixadas na dicotomia “assistencialismo *versus* promoção de direitos”, tento aqui tensionar essa dualidade a partir de um questionamento acerca dos enquadramentos do que seria a efetivação de um direito. Faço isso, contudo, não através de uma análise da distribuição e recepção de tais políticas, mas dos discursos que as produziram enquanto “actantes” (Latour, 1999), instrumentos de ação.

Na trajetória social do Programa Fome Zero, a discussão sobre o que seriam as necessidades básicas de um indivíduo, família ou grupo, e, assim, aquilo que o Estado deveria garantir, fora sedimentada a partir da produção de métricas para definição do público-alvo do programa. Desde o estabelecimento da “renda” como indicador base para delimitar àquelas pessoas que estariam “vulneráveis à fome”, até a produção da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional (EBIA), houve um processo de consolidação de um “perfil” daquelas que deveriam ser beneficiadas pelas políticas criadas ou reestruturadas sob égide do PFZ.

⁴⁹ Vale apontar aqui que a primeira medida de Jair Bolsonaro (Medida Provisória 870) ao assumir a presidência da República em 2019 foi a extinção do CONSEA, mesmo após mobilização contrária por parte da sociedade civil e de alguns parlamentares.

O “debate dos números” (Takagi, 2006), no entanto, não cessou com a implementação das políticas e se somou a mais uma camada de disputa, amparada principalmente na separação entre o que seria uma política emancipatória e o que se constituiria como mais uma forma de “paternalismo” político. Ainda que possamos argumentar que esse segundo momento de fricção estava mais associado a uma disputa interna à criação do programa, compreendido por muitas intelectuais como uma disputa no ideário do programa (Melo, 2016; Tomazini; Leite, 2016), entendo que essa conformação acerca dos mínimos vitais e dos efeitos de sua garantia à população é um problema central dos Estados modernos até hoje.

A antropóloga Martina Ahlert (2008) se debruçou sobre as temáticas de cidadania, exclusão e políticas públicas a partir da análise de um núcleo de assistência criado durante a implementação do PFZ em Porto Alegre e atentou para a recorrência em seu trabalho de campo com que se discutia assuntos relacionados a comida e distribuição de alimentos por meio de cestas básicas. Tal abordagem nos ajuda a compreender que a comida e a sua falta, a fome, seriam definidoras centrais nas posições ocupadas pelas pessoas na hierarquia social. A autora chega a uma conclusão muito próxima àquela que vem sendo construída nesta tese: o Fome Zero, tendo como foco principal a população que é definida como “vulnerável à fome”, tende a “relacionar fome à falta de acesso aos alimentos e à necessidade de ‘inclusão social e conquista da cidadania’” (Ahlert, 2008, p. 2), conjugando assim fome à pobreza.

De acordo com Ahlert (2008), as mulheres beneficiárias do Programa Fome Zero, que trabalhavam na coordenação do núcleo que efetuava a distribuição das cestas básicas previstas como políticas emergenciais, viam o recebimento desses alimentos em espécie não como associados à chave dos direitos – por se relacionar com o ideário universal dos direitos humanos – mas, principalmente, por causa do trabalho delas no próprio núcleo. Nesse sentido, “o recebimento da cesta articulava a resposta do Estado e a necessidades de respostas governamentais diante da situação de pobreza compartilhada pelas pessoas, ou seja, como um direito, mas também uma ajuda” (Ahlert, 2008, p. 8).

Torna-se central para a autora então entender o que dignificaria este alimento recebido e, mais ainda, quais práticas o estigmatizariam. A partir desse movimento, Ahlert (2008) conclui que a cesta básica se constitui não apenas como um conjunto de alimentos, mas como a própria materialização da relação entre Estado e população. Tal relação demandaria, assim, a necessidade de compreensão da “linguagem das cestas básicas e dos programas governamentais” (Ahlert, 2008, p. 9).

Ahlert (2008) também nos ajuda a pensar sobre esse “governo pela fome” que articula a estabilização dessa mazela como problema público com as categorias de

“necessidade”, “ajuda” e “direitos”. De acordo com a antropóloga, é mais comum aceitarmos a distribuição de cestas básicas e a importância dessa prática emergencial quando as beneficiárias se encontram em uma situação de total ausência de alimentos. Assim, “as condições precisam ter anulado qualquer possibilidade de humanidade e sobrevivência para a legitimidade da distribuição de cestas básicas” (Ahlert, 2008, p. 9), pois pobre mesmo seria aquela que não tem o que comer.

Citando a antropóloga brasileira Alba Zaluar quando afirma que “a relação entre pobreza e a alimentação escolhida não é apenas decorrente daquilo que o dinheiro pode ou não comprar, mas passa por inúmeras mediações de ordem ideológica e até mesmo psicológica” (Zaluar, 1985, p. 106), Ahlert (2008) expõe que na vivência do Programa Fome Zero aquilo que se pretendia como a “efetivação de um direito humano” ganha complexidade a partir da relação com o Estado, concebendo a ajuda como algo positivado em contraposição à própria noção de política.

Para além das cestas básicas distribuídas em núcleos como aquele descrito por Martina Ahlert (2008), podemos afirmar aqui que o marco de início do Programa Fome Zero se deu através de um programa denominado Programa Cupom Alimentação (PCA). A partir da premissa de que “o faminto está excluído mesmo da sua condição de existência, pois se vê incapaz de se perceber como um sujeito e como agente do seu futuro” (Freitas, 2003 *apud* Graziano da Silva, 2003, p. 3), o PCA tinha como objetivo substituir a política tradicional de combate à fome, baseada no fornecimento de cestas básicas que possuíam caráter temporário e estariam sujeitas a oscilações, bem como poderiam gerar dependência e corrupção.

O PCA seria, de acordo com um de seus principais criadores, José Graziano da Silva, uma “resposta urgente à fome” (Graziano da Silva, 2003). Tal benefício estaria vinculado à aquisição de alimentos no comércio local, ao contrário da cesta básica que apenas transfere a demanda e rendas das comunidades pobres para zonas de produção mais competitivas, perpetuando uma nefasta relação de dependência. Para o autor, o PCA geraria efeitos multiplicadores na economia local.

Assim, o programa é defendido na narrativa do PFZ com a alegação de que sua aplicação teria vantagens “estruturais” para além de seu caráter emergencial; podendo ser comparado com o “Programa do Leite de 1986” e com o programa americano de cupom alimentação (*Food Stamps*) que na época comemorava seus quarenta anos. Para as criadoras do PFZ, “as principais vantagens do PCA estão na possibilidade de atingir a população mais pobre [...] e de conseguir ligar os consumidores sem poder aquisitivo com os pequenos produtores de alimentos” (Takagi, 2006, p. 59). A ideia inicial proposta era de que ele fosse entregue em forma

de cartão eletrônico nas zonas mais urbanizadas e como cupom somente onde não fosse possível sua versão eletrônica, para evitar um mercado paralelo de cupons.

Não obstante, com a eleição de Lula e uma revisão feita na proposta para implantação das políticas do Fome Zero, o “Cupom Alimentação” foi transformado em um “Cartão Alimentação”, mudando, segundo suas criadoras, seu caráter de uma política específica de SAN para um programa de transferência de renda indireta. Tal transformação “tinha por objetivo direcionar a capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para aquisição de alimentos e, assim, estimular a produção de agricultores locais, aliviando a fome imediata e construindo uma porta de saída local para os beneficiários a longo prazo” (Melo, 2016, p. 99).

É interessante observar como essa primeira fricção na instituição das políticas do PFZ nos dá pistas das disputas entre os enquadramentos da fome, ora como parte de um problema mais amplo, a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional de uma população, ora como manifestação extrema da pobreza. Podemos perceber como é precisamente através do debate acerca dos sentidos do “político” e da “cidadania” que foi orientada a trajetória de implementação das políticas do Programa Fome Zero até seu “fim”. Assim, ao observarmos que na narrativa sobre o programa, quando suas autoras apontam que nessa transformação de nome, de um “Cupom Alimentação” para um “Cartão Alimentação”, houve uma mudança de direção da própria política, fica evidente a potência das definições na produção de efeitos de realidade, hipótese que fundamenta em grande medida esta tese.

Na história oficial do PFZ, acessada a partir de seu arquivo, o PCA é descrito como criado no início de 2003 e se define como um programa de transferência de renda, direcionado para um público que vivia em situação de insegurança alimentar e nutricional estimado em 40 milhões de pessoas (Del Porto, 2004). A implantação e coordenação do programa coube ao MESA, que deveria articular a elaboração de comitês gestores do PCA. Esses comitês eram formados por até 11 membros da comunidade e seriam responsáveis pela seleção dos beneficiários do PCA e pelo acompanhamento das condicionalidades do programa.

Na narrativa do Fome Zero, tal programa é produzido como a materialização da incorporação de uma “urgência estrutural”, pois de acordo com Graziano da Silva (2003, p. 1), “a solidariedade só se resume em caridade quando desprovida de articulações com políticas públicas estruturais”. O PCA estaria efetivamente mostrando como a luta contra à fome daria luz à sociedade civil organizada. Assim, para as criadoras do PFZ, “poucas experiências de políticas participativas passadas, em especial as posteriores à Constituição de 1988, avançaram tanto na efetiva participação da comunidade na gestão de um programa” (Del Porto, 2004, p.

123). Os comitês gestores teriam o papel de auxiliar nessa tão almejada “promoção da cidadania das pessoas excluídas” (Del Porto, 2004, p. 124) e isso se daria pela garantia do direito mais básico, a alimentação digna, o direito à SAN.

Nessa implementação, a cidadania passa a estar associada ao próprio trabalho nos núcleos, o que dignificaria uma política amplamente vista como assistencialista. Isso fica claro na forma como o trabalho dos núcleos do PCA é descrito nos documentos do Programa Fome Zero.

É assim que foi incentivada a cidadania e a construção da participação popular. Foram milhares de pessoas humildes, homens e mulheres de bem que atenderam ao pedido do Presidente Lula para participar efetivamente do Programa Fome Zero. E participar não na doação de alimentos nem de dinheiro, até porque a difícil realidade que vivem não permite que isso seja feito. Mas participar na doação de informação, de cidadania, de esperança numa forma diferente de se fazer política pública neste país, com participação popular e visando atender aos mais pobres, que nunca tiveram a atenção necessária dos governantes. Uma política de segurança alimentar na qual o acesso à comida, ao pão de cada dia, à água e à educação para o desenvolvimento seja obtido de forma absolutamente digna, emancipatória e portadora de cidadania, e não como esmola. (Balsadi; Del Grossi; Takagi, 2004, p. 86).

Essa forma de participação incluiria tais sujeitos no ciclo da dádiva, como aponta não só Mary Douglas (2001), mas as próprias intelectuais do programa. Não seria “apenas” alimentos que estariam sendo distribuídos, não seria uma “esmola”, mas uma possibilidade de inclusão social. Nesse sentido, para as autoras do programa o “inegável ‘empoderamento’ local observado nos municípios onde o Fome Zero avançou em 2003” não poderia “ser desconsiderado na condução da política social, sob risco de repetirem-se os erros históricos e não criarem-se as bases reais de uma sociedade mais justa e igualitária” (Balsadi; Del Grossi; Takagi, 2004, p.84).

No entanto, logo após sua implementação como programa-chave na instituição do Fome Zero, surgiram questionamentos sobre os usos deste benefício, principalmente por sua vinculação exclusiva à compra de alimentos. Ainda que existissem muitos relatos acerca dos problemas que surgiam no trabalho dos núcleos (Ansell, 2014; Melo, 2016; Takagi, 2006), a narrativa produzida pelo próprio programa acerca dessa disputa estava centrada em qual seria o enfoque principal do programa e, assim, das políticas públicas implementadas para alcançar seus objetivos.

Para aquelas pesquisadoras alinhadas ao que Carla Tomazini e Cristiane Leite (2016) chamam de “Paradigma de SAN”, o enfoque prioritário do Fome Zero era garantir o direito à alimentação e não à renda, e a própria ideia de vincular o benefício à aquisição de

alimentos traria a vantagem de beneficiar pequenos produtores, tornando os gastos com alimentação um fator estratégico para dinamizar a economia. Por outro lado, para Takagi (2010), o cartão alimentação já nasceu envolto em polêmicas, pois foi criado para substituir o fornecimento de cestas básicas em caráter temporário, mas se tornou uma política estrutural de combate à fome no primeiro ano do PFZ, sendo associado a políticas de transferência de renda como o Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Regina Melo (2016) aponta, no entanto, que havia também uma “indefinição normativa na Medida Provisória que criou o Cartão Alimentação e a Lei número 10689 que o regulamentou” (Melo, 2016, p. 105). Neste texto, o PCA era “descrito como um instrumento orientado para situações de insegurança alimentar e nutricional, escassez de recursos financeiros ou dificuldades de acesso aos alimentos; não se especifica[va] se o benefício seria em dinheiro ou tíquete, ou alimentos *in natura*” (Melo, 2016, p. 105).

Para além das razões que determinaram seu fim, a transformação do PCA no Bolsa Família através de uma centralização das mais diversas políticas de assistência social que garantiam benefícios específicos à população vulnerável, marcou o fim do próprio Fome Zero enquanto uma política guarda-chuva das políticas sociais brasileiras. Ainda que a iniciativa Fome Zero não tenha cessado sua existência nesse período, sendo até hoje compreendida como um instrumento de sucesso na erradicação da fome, podemos dizer que a disputa entre os sentidos da necessidade e a produção de sujeitos de direito em relação a ela foi central no término do programa.

Contudo, aqui é interessante notar que a justificativa para a “polêmica” em torno do PCA, e seu posterior fim, é feita nas narrativas oficiais a partir da associação com problemas de caráter normativo, sem mencionar as dificuldades práticas na implementação do programa ou ainda o questionamento quanto à legitimidade da prática enquanto uma política emancipatória.

Essas justificativas não foram, todavia, suficientes para que as principais intelectuais do programa se eximissem das críticas ao seu término e à forma que o acesso à alimentação passou a ser compreendido nos governos PT. Eduardo Suplicy (2003), um dos autores do PFZ, foi extremamente crítico em relação a tal política, apontando que o PCA poderia ser identificado para sempre como um símbolo de “não cidadania” e de exclusão, principalmente por se constituir como um programa com importantes condicionalidades e, assim, como uma política extremamente focalizada. De acordo com ele, a solução para esse problema estaria no estabelecimento de uma renda da cidadania básica, paga igualmente a todos.

Em resposta a essas análises, que surgiram no momento de fim do PCA e consequente fim do próprio Fome Zero enquanto ideia força nas políticas sociais brasileiras, Lula afirmou, mantendo explícito o sentido em que a política pública havia sido instituída, que

“o que menos me incomoda é saber se [essas políticas são] assistencialistas ou não. O que me incomoda é saber se as crianças deste país estão tomando café, estão almoçando e estão jantando” (Takagi, 2006, p. 163).

No entanto, para as criadoras do PFZ, as razões para o término de tais políticas eram centrais na definição do caráter emancipatório e cidadão do programa. Para Maya Takagi (2006) e Walter Belik (2003, 2012), seu fim esteve associado à cisão entre o combate à fome e a segurança alimentar e nutricional conjuntamente ao que é denominado no arquivo do programa como uma baixa incorporação da noção de SAN na cultura nacional como demanda social. Teria ocorrido uma prevalência do combate à fome sobre as garantias de SAN, o que levaria “a um equívoco conceitual: a subordinação da política de SAN às políticas emergenciais de combate à fome, quando deveria ser o contrário – o combate à fome sendo parte de uma política permanente de SAN e de garantia do direito à alimentação” (Takagi, 2006, p. 173).

De maneira semelhante ao que aponta Takagi (2006), outras autoras fazem uma leitura das transformações que ocorreram no âmbito do Fome Zero como resultando em políticas pouco emancipatórias, principalmente por ser caráter emergencial focado “apenas” na supressão das necessidades mais básicas, sendo a impossibilidade desta garantia associada à pobreza. Assim, os programas de acesso à alimentação, mais do que permitir o acesso aos alimentos básicos, deveriam estar inseridos em uma estratégia maior, de promoção de direitos, e não ser reduzidos a programas de renda mínima ou assistenciais (Takagi, 2006).

É fundamental neste momento retomar o questionamento de Ahlert (2008) trazido no início deste tópico para refletir acerca do que efetivamente daria o caráter digno e emancipatório de certas políticas, ou seja, o que constituiria tais políticas como a efetivação de direito e o que as transformariam em uma política assistencialista. Talvez a resposta a essa questão nos ajude a ver mais claramente como a fome vai sendo conformada a partir de distintos dispositivos que, a meu ver, vão cada vez mais a distanciando de seu caráter concreto e da economia política que intrinsecamente a constitui.

Antes da resposta, é preciso ainda fazer outra pergunta. Considerando a fome como um desafio a ser enfrentado no âmbito da instalação de mínimos sociais no país, como afirma Maria Carmelita Yasbek (2003; 2004), e também o direito humano à alimentação adequada como um mínimo social, isto é, a possibilidade de estabelecimento de um padrão de inclusão social que contenha a ideia de necessidade e cidadania, o que faz com que certas políticas ou certos instrumentos de política sejam desprovidos de seu caráter cidadão, sendo que continuam garantindo a sobrevivência de uma população?

Aldaíza Sposati (1997), doutora em serviço social e estudiosa da temática da pobreza assistida, aponta um caminho para essa resposta. Segundo a autora, há uma dupla interpretação dos mínimos sociais: uma que é restrita, minimalista, e outra considerada ampla e cidadã. “A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão, [um] padrão societário de civilidade” (Sposati, 1997, p. 15). Em concordância com tal análise, Vera da Silva Telles (1998; 2001) afirma que a pobreza seria o lugar da não política.

Em confluência com essas leituras poderíamos dizer então que na consolidação do PFZ houve um distanciamento da perspectiva ampla e cidadã dos mínimos sociais quando suas principais políticas foram centradas no combate à pobreza e na retirada da população de um limiar da sobrevivência. Esse movimento seria lido pelas intelectuais do Paradigma de SAN como o momento em que a própria categoria de SAN deixou de ser mobilizada, sendo substituída por uma noção restrita de combate à fome através do combate à pobreza extrema a partir das políticas de transferência de renda.

No entanto, ainda me parece difícil localizar aquilo de mais essencial que faria determinadas políticas permanecerem no plano do assistencialismo, prestando apenas socorro a uma população pobre sem promover um direito social. Em outras palavras, qual seria a “forma” que consolidaria certas práticas como tal? Ainda que esse questionamento possa soar inocente e até um pouco datado em relação às discussões atuais sobre direitos sociais, é preciso levar a sério que a principal justificativa para o fim do PFZ, e sua “substituição pelo programa Bolsa Família, concentra-se na compreensão do Fome Zero como mais uma política assistencial, mesmo que, na prática, os mecanismos de garantia de acesso à renda desses dois programas continuassem os mesmos.

Entendendo que as leituras sobre esse movimento não levam em consideração que a instituição das políticas no âmbito do PFZ transformou efetivamente papéis centrais na construção de um ideário de Estado nacional no país, bem como produziu uma nova gramática (De Sordi, 2019; 2021) em torno do que seriam efetivamente os direitos e deveres de uma cidadã, é preciso ir mais fundo na compreensão de que o fim do programa se deu “apenas” por uma disputa entre distintos paradigmas.

É importante questionar os efeitos práticos dessa disputa e para isso é necessário seguir na escavação das diversas camadas que dão forma à fome na trajetória do programa. Parece relevante questionar, então, como um arremate final nesta discussão, como se deu a produção do próprio “fim da fome” no Brasil como resultado das políticas de um programa que existiu por menos de um ano. E, como esse fim foi associado, na narrativa produzida a partir do

Arquivo Fome Zero, com uma transformação social no país que havia sido mobilizada, no entanto, por políticas públicas consideradas assistenciais ou pouco emancipadoras.

Amplamente noticiado em 2014, o fim da fome no país se deu com a saída do Brasil do Mapa da Fome produzido pela FAO/ONU, já discutido no capítulo dois desta tese. Esse marco dizia respeito à diminuição do número de pessoas vivendo em situação de subnutrição, chegando a patamares menores do que 5% da população. Ainda que fique evidente que esse fim da fome não significou a erradicação plena dessa mazela em todo território nacional, principalmente porque sua própria definição não é um consenso, aqui me parece imprescindível olhar para essa “realização” e pensar como esse fim “metafórico” da fome, instituído nas narrativas governamentais sobre o próprio Fome Zero, contribuiu para a metaforização desta fome e da própria experiência da fome em certos sujeitos.

4.3. A metaforização da fome

*Mas, tecnicamente, o mundo não morrerá de fome.
A fome hoje é um problema político.*

Josué de Castro

No dia 04 de fevereiro de 2010, após mobilização social organizada principalmente através de instrumentos como o CONSEA, o Congresso Nacional promulgou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 047 de 2003, também chamada de “PEC da Alimentação”. Segundo o presidente do CONSEA, Renato Maluf, em fala à TV Senado, “a partir de agora, o Estado é responsável pela alimentação do povo. Esta medida traz mais confiança na luta contra a fome, já que políticas públicas voltadas para esta causa se tornam mais frequentes a partir deste ponto” (Maluf, 2010b).

O direito humano à alimentação passou a integrar o artigo 6º da Constituição Federal, que previa a garantia de educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados. O novo texto, publicado no Diário Oficial da União em 5 de fevereiro de 2010, diz:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da constituição. (Brasil, 2010).

Tal feito foi celebrado pelas ativistas do movimento de SAN e combate à fome mesmo compreendendo que ainda seria necessária a produção de leis orgânicas que definiriam as características da violação desse direito e assim permitiriam a cobrança do Estado por parte

da população. Essa dificuldade já era vislumbrada antes da inclusão do artigo na Constituição, tendo em vista que, mesmo que o direito humano à alimentação adequada definido no Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) em 1992 preveja que todos os cidadãos devem estar de fato livres da fome, isto é, no patamar mínimo da dignidade humana, existia um grande contingente da população brasileira vivendo abaixo desse patamar.

Para pesquisadoras da área do DHAA (Costa, 2007; Zimmerman, 2006), a inclusão desse direito na Constituição e a menção à necessidade de políticas públicas que visassem a efetivação e realização do direito à alimentação adequada contribuiria para que o Estado se pronunciasse e desenvolvesse ações para a sua concretização. Era fundamental então que o Estado assegurasse políticas públicas estruturantes que pudessem conduzir à autonomia e à sustentabilidade dos cidadãos, visando o que é chamado pelas autoras de uma “plena realização da dignidade da pessoa humana” (Costa, 2007; Zimmerman, 2006).

São esses pressupostos que orientaram a construção do PFZ como um equipamento para garantia do DHAA. No entanto, mesmo compreendendo que os direitos humanos obedecem a um processo de construção específico a cada momento histórico, ou seja, que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos nascidos em certas circunstâncias” (Bobbio, 1992 *apud* Costa, 2007, p. 17), não é incorporada na construção do programa Fome Zero e em seu arquivo – aqui pensado como a prática de dar forma à fome – uma análise crítica dos próprios pressupostos que definem o que seria necessidade, dignidade, fome e direito à alimentação adequada.

Como afirma Walquiria Leão Rego (2008), a luta por direitos sempre esteve associada a fricções entre questões internas e externas em determinada sociedade: “O conjunto dos direitos torna-se um padrão valorativo, um sistema que orienta as ações e atitudes dos cidadãos. O discurso dos direitos muda o seu estatuto retórico e dá lugar ao projeto de uma ordem futura” (Leão Rego, 2008, p. 152). Assim, à luz das reflexões trazidas neste capítulo, poderíamos concluir que, ao analisarmos a trajetória do Programa Fome Zero, uma determinada gramática ou “linguagem de valores” (De Sordi, 2019; 2021), que orienta a compressão do direito humano à alimentação, seria produto e produtora de um novo padrão valorativo ou melhor, de um novo enquadramento da questão social a partir das transformações da fome ao longo dessa trajetória. Isso porque a própria recuperação de uma forma participativa de produzir “cidadania” permitiu atualizar também os termos do que se entendia como desenvolvimento e, principalmente, como possibilidade da emergência do Brasil como uma “nova nação”.

Para além das possíveis críticas ao Fome Zero, e compreendendo que no “no mercado capitalista não existem direitos inalienáveis da pessoa humana. Existe sim, como

imperativo natural, o comércio das necessidades básicas da vida humana” (Leão Rego, 2008, p. 162), é preciso refletir sobre a noção de que não podemos deixar de assumir que “as dotações de recursos destinados a garantir subsistência aos pobres podem, potencialmente, torná-los titulares efetivos de direitos sociais” (Leão Rego, 2008, p. 162). Olhando para as políticas que foram criadas sob égide do PFZ, podemos afirmar que elas seriam, assim, decisivas para “dotar as pessoas de capacitação mínima para constituição de sujeitos políticos demandantes de recursos públicos para atender às várias necessidades da vida” (Leão Rego, 2008, p. 170).

No entanto, esse tipo de leitura do Programa Fome Zero não chega ao cerne das transformações da fome como um movimento que transforma também a ideia do que seriam as necessidades da vida, questionando o próprio sentido da noção de “vida” e de sua gestão pelos Estados nacionais ao longo do desenvolvimento do capitalismo. Na perspectiva trazida por Leão Rego (2008), a dignificação da vida é uma ideia política. Se assim o é, precisamos aproximar essa ideia de política dos corpos que são produtos e produtores dela, deixando de separar, nesse sentido, a técnica da política, como posto na afirmação de Josué de Castro (2003) que abre este tópico.

Tanto para Walquíria Leão Rego (2008, p. 180), quando assume que “antes da obtenção deste rendimento [o Bolsa Família] a vida se resumia à luta diária como fazem os animais para caçar comida”, quanto para Maria do Carmo Freitas (2003, p. 24), ao afirmar que “o faminto está excluído da sua condição de existência pois se vê incapaz de se perceber como sujeito e como agente de seu futuro”, a condição humana estaria diretamente associada a sua possibilidade de ultrapassar as banalidades da carne.

Tais constatações permitem observar como ao longo da trajetória do Fome Zero a transformação da fome em insegurança alimentar grave, e a definição de SAN como um direito amplo, maior do que apenas a obtenção de comida, levou a fome para um terreno metafórico que ainda é preciso compreender. Sendo a SAN o caminho pelo qual o Brasil iria instaurar um novo projeto republicano, isto é, através do qual seria possível uma “cidadanização” (Carrara, 2015) de certos sujeitos, a fome passa a ter sua existência conformada a um sentido lato, sem conexão com as condições materiais de sua produção.

Esse movimento, no entanto, tem suas origens na própria compreensão do que seria a sociedade, a política e a economia, e, principalmente, a vida, no desenvolvimento e consolidação do capitalismo (Mol, 2021; Simmons, 2008; Vernon, 2007). Tendo em vista os esforços necessários para uma análise dessa temática em um escopo tão amplo e os reiterados objetivos aqui propostos, cabe olhar para as maneiras em que esses campos de saber produziram o que é a fome, e o que é o humano em relação a essa definição. Isso permitiria questionar tanto

os sentidos de afirmações como “o Brasil erradicou a fome”, proferida pela ministra de Desenvolvimento Social na ocasião da saída do Brasil do Mapa da Fome, como a de Josué de Castro, ao dizer que “tecnicamente” ninguém morre mais de fome no mundo.

Annemarie Mol (2021) em sua obra *“Eating in theory”* (2021) nos ajuda a recuperar o percurso de construção da alimentação como uma “necessidade menor” ao longo do desenvolvimento da humanidade. A autora retoma, a partir de uma análise da obra de Hannah Arendt (2007) “A condição humana”, a ideia aristotélica de que a condição humana essencial é poder ser livre para participar da política, isto é, não estar “preso” às tarefas da sobrevivência. A autora também discute como essa compreensão foi produzindo o humano como um “compósito hierárquico” (Mol, 2021).

Assim, é possível entender que por mais que autoras como Hannah Arendt (2007) afirmem que os direitos humanos não são um dado, mas um construto, uma invenção humana em constante processo de construção e de reconstrução, as análises históricas da conformação destes direitos têm como limite de interesse a definição do que seria “o humano” por trás desse construto. A noção de que as tarefas cotidianas ligadas à sobrevivência somente mantêm os indivíduos associados à sua natureza em contraposição ao trabalho enquanto ação dos homens livres, seres políticos, o que permitiria a organização da sociedade, produz uma clivagem ontológica entre o ser humano e as suas “necessidades básicas”. Seria, precisamente, “essa separação com a natureza que marca o que é verdadeiramente humano” (Mol, 2021, p.10, tradução nossa).

Ao olharmos para as formas em que a fome vai se tornando “conhecida” e vai sendo enquadrada enquanto uma necessidade básica essencial que impediria o desenvolvimento dos sujeitos enquanto indivíduos que compõem a nação, podemos compreender que em sua promulgação na instituição do PFZ ela é entendida como a supressão das próprias potências do humano. Ocorre, assim, uma tentativa de apagamento de suas origens fisiológicas e de sua associação ao que permitiria “estarmos vivos” em um sentido ontológico (Mol, 2021).

Ainda que a noção de vida esteja associada à reprodução da existência dos trabalhadores e suas famílias enquanto processo essencial para o desenvolvimento da sociedade, é produzida na instituição do programa uma segregação entre os corpos químico-fisiológico dos indivíduos e sua compreensão enquanto corpo-social. Essa forma de “governo da fome” e “pela fome” mantém assim o entendimento da economia como sendo uma “gestão da escassez”, produzida enquanto tal por meio de sua separação da política, concebida como um “cogito” separado do mundo material.

Se ao longo desta tese tentei mostrar como as formas de conhecer a fome produzem as próprias formas de enquadrar essa mazela, parece importante questionar aqui as compreensões acerca da alimentação que separam a sobrevivência da possibilidade de transformação social. Com a teoria marxista podemos aprender que o humano é um organismo vivo cuja própria sobrevivência depende da incorporação e do consumo de matéria externa. Dessa forma, o mundo material não mais se opõe ao “cogito”, mas entra no “ser” humano. Através da fenomenologia de Maurice Merleau-Ponty (1994), somos ensinados, de outra maneira, que o discernimento não é abstraído do corpo humano, mas fundamentado nele.

Quando olhamos para a forma com que a fome passou a ser enquadrada e se tornou passível de um governo ou mais ainda, um meio para o governo de certos sujeitos, é relevante questionar, assim como Mol (2021), o que seria do prazer quando o corpo passa a ser compreendido como uma prisão da qual nós, humanos, precisamos nos libertar? Ou melhor, pensando na fome e suas perversas consequências na vida de milhões de pessoas, o que seria dessa dor e como responsabilizar os efetivos responsáveis por ela, se ela deixa de existir associada ao corpo e às relações de produção que a constituem?

Ao analisar a maneira em que a fome se tornou conhecida, definida e consolidada como um problema de ordem pública, do Estado, criando sujeitos e populações e sendo informada por dispositivos, aparatos e disputas epistemológicas, tentei mostrar que era necessário aqui olhar para a maneira com que a fome foi, ao mesmo tempo, sendo alijada das experiências concretas de uma população. Levando a sério “a maneira escorregadia e ambígua que a fome enquanto categoria toma” (Vernon, 2007, p. 7, tradução nossa), somos impelidas a olhar para a transformação da fome em uma metáfora.

Produzindo uma escavação nos sentidos da fome, chegamos a um ponto em que sua (con)formação em algo que deveria ser evitado a todo custo, pois consiste na exclusão daquilo que nos faz humanos – a primazia do espírito sobre a matéria –, se concretiza e aquela realidade inelutavelmente material, a falta de comida, passa a adjetivar faltas metafóricas. Como nos mostra Susan Sontag (1984, p. 30), em “A doença como metáfora”, “as doenças sempre foram usadas como metáforas para reforçar acusações de que uma sociedade era injusta ou corrupta”. Desde os primórdios do desenvolvimento do capitalismo, podemos ver como certas doenças são manipuladas para exprimir preocupação com a ordem social, principalmente porque a saúde é algo de que presumivelmente todos têm algum tipo de conhecimento e conseguem se relacionar.

A fome como doença, isto é, em seu sentido fisiológico, sofre o mesmo processo na trajetória do Programa Fome Zero. Ela vai se tornando uma maneira de dizer que a sociedade

brasileira, mesmo com o processo de redemocratização, não conseguiu se livrar de males em sua própria ordem política e social. A fome se torna a metáfora de problemas sociais mais amplos, que precisariam ser resolvidos para que uma “Nova República” emergisse. Não é à toa que Lula afirma no discurso de lançamento do Programa Fome Zero que vivenciamos no Brasil um outro tipo de fome: “é fome de dignidade, é fome de saúde, é fome de segurança, é fome de autoestima” (Brasil, 2003b).

Para Sontag (1984, p. 48), as metáforas modernas da doença constituem “um ideal de bem-estar da sociedade, assemelhando-se à saúde física, que é tão frequentemente apolítico quanto o é um apelo a uma nova ordem política”. Assim, ao produzir a fome como um compósito feito dos resultados de escolhas políticas, de métricas que são por sua “natureza” técnicas e de sua associação com o corpo físico enquanto condição “animal”, promove-se sua transformação em um espectro dos males de uma forma de governo, ao mesmo tempo que a separa de suas condições materiais. Se “a ordem é a mais antiga preocupação da filosofia política e se, é plausível cotejar a ‘polis’ como organismo, então é plausível cotejar a desordem como doença” (Sontag 1984, p. 51).

É em consonância com tal reflexão, compreendendo aqui a construção de uma política pública como o desenvolvimento de uma representação, de uma imagem da realidade sobre a qual se pretende intervir, com base em normas e valores aceitos por determinada sociedade que ao mesmo tempo fornece um referencial cognitivo a ser compartilhado por seus atores sociais (Massardier, 2011), que podemos concluir que a fome, na trajetória do Programa Fome Zero, passou a adjetivar e foi separada de seu sentido concreto. Sua estabilização enquanto uma metáfora ou ainda, como a parte mais fisiológica dos múltiplos sentidos da insegurança alimentar e nutricional, a levou ao seu fim. Se, no entanto, como afirma Sontag (1984), conforme o tratamento das doenças evolui e, com isso, ocorre uma ampliação das linguagens, das formas de conhecê-las, suas metáforas vão sendo desmistificadas. Ao analisar o Fome Zero, espero ter contribuído para esse movimento de “criar e fundamentar significados na política e na economia” (Douglas, 2013).

Reflexões finais

Foi em 2014 que dei início à concepção do projeto de pesquisa que viria a se tornar esta tese. A princípio, a inspiração para a construção dessa investigação estava relacionada com a saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização para Alimentação e Agricultura da Organização das Nações Unidas (FAO/ONU), evento amplamente divulgado pelo governo brasileiro à época. Isso chamou minha atenção para o conjunto de políticas que teria permitido a realização desse “feito histórico”, especialmente o Programa Fome Zero. Não obstante, quando efetivamente tentei dar início ao ato de “colocar palavras no papel”, almejando a aprovação no processo seletivo do PPGAS da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), o Brasil que experienciávamos quase não era mais o Brasil do “fim da fome”. Nosso país vivenciava o “*début*” de uma crise política que parecia ser o início do fim daquele Brasil que foi sendo construído ao longo da trajetória do Programa Fome Zero (PFZ) como uma “Nova República”, e como uma “verdadeira democracia”.

O processo eleitoral de 2014 se tornou tudo o que eu e muitas das minhas colegas de profissão conseguíamos pensar. Sentíamos que estávamos disputando ali a continuidade de um projeto de Estado e governo que permitiu que chegássemos numa pós-graduação, ainda não totalmente inclusiva, mas que almejava ser e que tinha um mínimo de recursos para que pudéssemos conduzir nossas pesquisas. Lembro de passar noites acordada tentando finalizar a dissertação de mestrado quase ao mesmo tempo em que buscava palavras para escrever uma justificativa da relevância do meu tema de pesquisa de doutorado: o estudo da trajetória social de um programa de governo que não mais existia, mas que era retomado, em suas transformações, constantemente no discurso público, sobretudo o eleitoral. Se por um lado a eleição se dava a partir de um enquadramento específico, por outro, não deixava de se relacionar com os avanços sociais produzidos ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, um contexto coextensivo ao de minha pesquisa.

Retrospectivamente, claro, se eu conseguia vislumbrar naquele contexto a importância de iniciativas como as do Fome Zero, do Bolsa Família, Brasil sem Miséria, na transformação de um ideário de nação e de cidadania, eu não tinha a dimensão do resultado daquele processo, ou melhor, de sua derrocada. Já defendia veementemente a continuidade das práticas políticas de seguridade e de justiça social e tinha grande interesse acadêmico na investigação dos efeitos da promulgação de tais projetos enquanto programas que garantiriam

“o direito a ter direitos”, em oposição ao que diziam seus principais críticos, isto é, que se resumiriam a projetos eleitoreiros e assistencialistas.

Esse enquadramento discursivo, acerca da natureza das ações do PFZ que teriam permitido a consolidação de uma nova forma de governar e “fazer Estado”, bem como a maneira em que a fome foi se tornando conhecida, compreendida, medida, estabilizada e conformada em cada um desses momentos críticos, mas também em práticas da ordem do cotidiano, tornaram-se meu principal objeto de interesse analítico.

Todavia, ao passo que buscava escavar as transformações desse objeto ao longo da trajetória do Fome Zero, entendendo conjuntamente os efeitos que permaneceram e continuaram a produzir realidade, fui percebendo que a fome, problema público fundamental na conformação das políticas sociais desde 2002, deixava de ter centralidade nos discursos acerca das questões sociais urgentes naquele contexto. O foco de discussão que tomava forma ali estava concentrado nas políticas de transferência de renda, associadas, principalmente, ao fim da pobreza extrema e à “cidadanização” (Carrara, 2015) dos sujeitos a partir de um maior acesso ao mercado.

Minha aprovação no doutorado do PPGAS/ Unicamp aconteceu ainda no ano de 2014, assim como a reeleição da Presidenta Dilma Roussef. Muito prontamente fomos surpreendidas pelo processo de golpe político-institucional que se iniciou em meados de 2015 e se concretizou em 2016 com a interrupção do mandato da presidenta e sua substituição por Michel Temer, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), seu vice à época.

Nesse momento de instabilidade política, econômica e social, as discussões sobre fome permaneceram fora do debate público, como se certas decisões políticas e econômicas que estavam no cerne do golpe não estivessem associadas às disputas por distintos modelos de sociedade, incluindo principalmente a disputa por padrões societários, pelos papéis do Estado, mercado e sociedade civil e pela definição de sujeitos de direitos produzidos nessas relações. Contudo, não tardou muito para que, a partir da posse de Michel Temer na presidência da República e da aprovação da PEC 55/2016, que previa um teto nos gastos sociais, a temática da fome voltasse a emergir.

Ainda que projetos fundamentais na institucionalização do Programa Fome Zero, como a campanha “Natal sem fome”, organizada pela ONG Ação da Cidadania, tenha sido retomada, salientando a preocupação com o retorno da fome no país, a maneira como essa mazela estava sendo novamente instituída se construía através da mobilização de discursos,

dispositivos, ferramentas, métricas, indicadores, narrativas e saberes distintos daqueles promulgadas a partir do final dos anos 1980.

Para Daniel de Souza, filho de Betinho e presidente da Ação da Cidadania, em entrevista concedida à Agência Brasil em outubro de 2017, a iniciativa do Comitê da “Ação para Cidadania contra fome, a miséria e pela vida” teve de ser colocada em prática novamente porque com a “crise política e econômica, parte da população que tinha conseguido ficar acima da linha da pobreza volta a ficar em risco” (Platonow, 2017). Essa era a principal justificativa mobilizada pelas mais diversas iniciativas, principalmente no âmbito da sociedade civil organizada, voltando a usar o termo “fome” para tratar de um movimento crescente de perda de direitos sociais mais básicos associado à pobreza.

Com a chegada da epidemia de COVID-19 no Brasil, os efeitos dessas transformações nos usos e sentidos da fome se tornaram ainda mais evidentes. Foram mobilizados discursos que antagonizavam a fome e o vírus, separando em esferas distintas a economia da própria vida da população e conformando a noção de política como um reino à parte dos problemas sociais e da sua construção enquanto objetos de saber. Questionamentos sobre “morrer de fome ou morrer de vírus” eram utilizados como principal argumento para defesa da continuação das atividades econômicas, sem preocupação com a vida das trabalhadoras que as realizavam.

Nesse contexto, a fome passa a ser vista como uma externalidade, que independente de sua relação causal com a própria incidência de COVID-19 em populações mais vulneráveis, seria compreendida como um incentivo para o trabalho e manutenção da sobrevivência de muitas cidadãs, de forma muito semelhante ao movimento que se consolidou ao longo do desenvolvimento do capitalismo na Europa (Simmons, 2008; Vernon, 2007), e posteriormente nos países do sul global.

Assim, retomo brevemente aqui esse percurso histórico para evidenciar as transformações nos usos da fome sem o objetivo de resumir todo o movimento desenvolvido ao longo de minha tese, evidentemente, mas com a proposta de problematizar, nessas últimas linhas, a maneira em que os próprios desdobramentos na transformação da fome enquanto problema público passou a orientar a minha maneira de compreendê-la como objeto analítico. Isto é, tento aqui, em um exercício de reflexão final, mostrar como texto e contexto, como a pesquisa e a vida foram se produzindo em relação e permitiram chegar à forma “tese” aqui apresentada.

Lançar luz ao movimento de produção e definição da fome enquanto meu objeto de interesse analítico pode nos ajudar, então, a compreender a importância de uma reflexão crítica

sobre a própria produção do conhecimento científico e antropológico acerca do fenômeno da fome. Pode também auxiliar na compreensão dos efeitos de uma conformação específica da fome que resistiu aos processos de desmanche do Estado e de certos padrões societários desde o golpe em 2016, mas que, no entanto, continua amparada em uma separação entre as esferas de saberes sobre a fome que ainda reproduzem uma compreensão moral de tal mazela e dos sujeitos que a experienciam.

Compartilhando com Cláudia Fonseca *et al* (2016) a ideia de que no desenvolvimento de um exercício dialógico de atenção aos discursos produzidos sobre políticas públicas e sua tecnopolítica podemos construir nossas etnografias como “técnica de resposta” (Riles, 2006), destaco aqui a importância de “entrar em diálogo crítico com as abordagens teóricas usuais, não no espírito da denúncia, mas no espírito de interagir e ir além delas” (Fonseca *et al*, 2016 p. 28), através de uma atenção objetiva àquilo que o campo mobiliza em nós enquanto antropólogas.

Ao observar as transformações nos sentidos da fome ao longo de todo o processo de escrita desta tese, isto é, durante o período de mais ou menos oito anos, fui compreendendo que conhecer a fome significava entender quem fala sobre ela, quem a experiencia, quais discursos são mobilizados em sua criação e a partir de que maneira essas formas construídas através de depósitos ao longo do tempo se solidificam, criam sujeitos e transformam com ela a própria realidade. Usando as palavras de Donna Haraway (2009, p. 30),

estou argumentando a favor de políticas e epistemologias de alocação, posicionamento e situação nas quais a parcialidade e não universalidade é a condição de ser ouvido nas propostas a fazer de conhecimento racional. São propostas a respeito da vida das pessoas; a visão desde um corpo, sempre um corpo complexo, contraditório, estruturante e estruturado, *versus* a visão de cima, de lugar nenhum, do simplismo.

Essa visão atenta à importância do “posicionamento” (Haraway, 2009) na produção de conhecimento foi, precisamente, o exercício metodológico que me permitiu “dar forma”, ou melhor, “dar corpo” a esse fenômeno que parecia, ironicamente, tão descorporificado nas políticas públicas que almejava estudar. Por causa da não definição da fome nos lugares de seu uso institucional e da compreensão desse processo enquanto imprescindível para o meu próprio fazer etnográfico, fui efetivamente incorporando a premissa de que fazer pesquisa não é apenas “aprender sobre uma realidade que espera passivamente para ser representada. Ao invés disso, a realidade em estudo muda e muda dependendo dos meandros do estudo” (Mol, 2021, p. 21, tradução nossa).

Foi se tornando evidente, ao longo da análise da trajetória social do Programa Fome Zero, que as diversas formações sócio-materiais e as formas de usar as palavras tornavam possíveis a existência de realidades distintas (Foucault, 1969 *apud* Mol, 2021). Ao chegar à conclusão de que o conhecimento é sobretudo a participação em uma realidade (Mol, 2002), entendi a importância de um olhar atento para meus próprios posicionamentos metodológicos na análise de tal fenômeno, o que implicava questionar a separação entre os campos de saber que se debruçam sobre esse objeto.

Ainda que seja compreendida como “coisa dos homens”, na precisa expressão contida na letra da música “Ronco da Cuíca”, de Aldir Blanc e João Bosco, de 1976, a fome é associada continuamente com nosso lado “animal” e, portanto, da ordem do “instinto” e não do plano da “cultura”. Assim, toma-se, muitas vezes, a sobrevivência como algo dado, não olhando para as razões pelas quais muitos corpos não têm garantido o mínimo para sua existência (Heynen, 2008). Em paralelo, quando pensamos analiticamente sobre a comida, sobre nossos hábitos e tradições alimentares, costumamos associar a comida rapidamente a uma perspectiva da “diversidade humana” (Cunha, 2009), isto é, a compreendemos como diretamente conectada e conformada pelas diferenças que compõem o que convencionamos chamar de “cultura”.

Como tentei mostrar no capítulo final desta tese, e como foi se tornando evidente ao observarmos os discursos sobre a fome mobilizados nas disputas acerca do futuro do país, principalmente no contexto de ano eleitoral, a fome se tornou uma metáfora potente para falar das falhas no processo civilizatório brasileiro. Ela seria a expressão máxima de nosso fracasso enquanto humanidade. Retomo aqui essa proposição para trazer à tona, mais uma vez, a relação dessa forma de conhecer e definir a fome com uma perspectiva imbricada em nossa episteme colonial e capitalista de que só há cultura, só existe o social, quando todas as nossas necessidades básicas são suprimidas.

O corpo que “apenas” sobrevive é um corpo animalizado, apartado de subjetividades. Dentro dessa forma de pensar (e viver) o mundo, a liberdade de necessidades permitiria, finalmente, existirmos enquanto seres políticos. Dito de outra maneira, a supressão das necessidades básicas sobre tal perspectiva é entendida como condição essencial para a própria existência da política, separando assim as condições materiais da existência – a economia, o *oikós* – de seu aspecto social.

Como precisamos comer para viver, nenhum outro comportamento não automático se liga de modo tão íntimo à nossa sobrevivência, ao mesmo tempo em que a comida e o comer assumem, assim, uma posição central no aprendizado social por sua natureza vital e essencial, embora rotineira (Mintz, 2001). No entanto, a complexidade da comida e do comer é

compreendida através de uma separação ontológica entre natureza e cultura, corpo e mente, e a sobrevivência enquanto prática cotidiana é afastada de seus sentidos sociais e políticos, principalmente em uma perspectiva que concebe a fome e a alimentação como um dualismo.

As razões genealógicas dessa clivagem são muitas, e já foram debatidas nesta tese, mas podemos analisá-las aqui em relação aos seus efeitos na atualidade. A análise de Nancy Fraser (2002) sobre o neoliberalismo traz algumas pistas para isso. Para a autora, tem acontecido nos últimos anos

uma crescente proeminência da cultura na ordem emergente. A despeito da aparência de que o centro da contestação política estaria se deslocando da redistribuição para o reconhecimento, as conquistas recentes nessa área podem estar associadas a perdas graves no eixo da redistribuição, isto é, da supressão das desigualdades. (Fraser, 2002, p. 8).

Isso porque, em sua perspectiva, “as lutas por reconhecimento e redistribuição devem ser pensadas a partir de uma concepção bidimensional de justiça social, em que as dimensões cultural e econômica da vida sejam vistas como igualmente importantes” (Fraser, 2002, p. 8).

Conhecer a fome ao longo da trajetória de um programa como o Fome Zero e olhar para a maneira como a própria produção de um arquivo desse ato de instituição conformou novas relações, novos papéis sociais e de reprodução do poder simbólico, demandou olhar para práticas diretamente relacionadas ao desenvolvimento do capitalismo. A separação entre o econômico e o político são processos centrais nesse movimento (Foucault, 2008a). Tornou-se imprescindível, então, olhar para esse modo de produção não apenas como mera ideologia, mas como a própria organização e determinação da vida – a conformação da fome e da alimentação como objetos de saber e poder se insere diretamente na gestão e controle desses processos de produção e reprodução de vida.

Como apontam Catarina Morawska e Magda Ribeiro (2018), retomando as discussões propostas por Deleuze e Guatarri, “não devemos colocar a infraestrutura de um lado – a técnica – e de outro lado a superestrutura – a política – sob o risco de não ver como o desejo trabalha a infraestrutura, como a investe, como faz parte dela, como a esse título organiza o poder” (Morawska; Ribeiro, 2018, p. 23). Pensar alimentação, fome, necessidade e direito implica em mobilizar desejos, os nossos e os dos outros, assim como implica também na própria produção daqueles que seriam esses “outros”, através da conformação de uma relação de alteridade que merece ser melhor problematizada.

Nesse sentido, a maior contribuição que penso trazer a partir de uma flexibilidade (Cunha, 2002) da produção da antropologia sobre fome não se localiza na sua produção

bibliográfica em si, mas nos questionamentos políticos-epistemológicos acerca da construção desse objeto, sobre a maneira que o conhecemos, como o descobrimos, como o identificamos, como o enquadrados e o promulgamos. A construção de conhecimento sobre a fome, a qual é, acima de tudo, uma experiência materializada no corpo, tem que levar em consideração os corpos que vivenciam e também os que produzem a fome, não só enquanto objeto analítico, mas como lócus primordial de produção de saber.

Não é à toa que as principais intelectuais que propõem uma crítica às formas hegemônicas de produção de saber são, em sua maioria, mulheres negras (e em alguns casos, autodeclaradas anticapitalistas). Essa crítica é essencial ao reconhecermos que “as definições vigentes de neutralidade, objetividade, racionalidade e universalidade da ciência, na verdade, frequentemente incorporam a visão do mundo das pessoas que criaram essa ciência: homens – os machos – ocidentais, membros das classes dominantes e, podemos acrescentar, brancos” (Hirata, 2014).

O que tentei propor aqui como ponto de partida para futuras reflexões coletivas se refere ao exercício de não pensarmos a fome e a luta pela sobrevivência enquanto processos fora das experiências corporais e, por isso, políticas e materiais das pessoas. Ainda que para construir tal argumento tenha sido necessário olhar para as práticas de produção desse fenômeno a partir do Estado, das políticas públicas e do desenvolvimento do capitalismo, precisamente porque nesse movimento de atenção o próprio “contexto” se torna parte central na produção de conhecimento sobre determinado objeto. Recuperar tal trajetória nos permite ver de que maneira a fome foi sendo assim conformada como um objeto separado em esferas distintas: a da fisiológica, em oposição ao social; a política, em oposição à economia; os direitos, em oposição à necessidade.

Não obstante, entender a fome enquanto estrutural em nossas relações, isto é, concebendo também que é possível produzir saberes “desde a fome, com fome, entorpecendo de desejo tudo que resiste a ela” (Silvestre, 2019, p. 17), pode evidenciar que não é mais uma opção excluir as externalidades na compreensão dessa mazela, porque para muitas pessoas essas chamadas externalidades constituem suas próprias condições de sobrevivência.

Nesse sentido, penso que a atenção aos movimentos de estabilização e transformação na realidade brasileira desde 2014 até o momento atual, em direta relação com transformações na fome e nas políticas associadas a ela, produziram em mim a necessidade do desenvolvimento desta etnografia como técnica de resposta (Riles, 2006), mas, principalmente, como uma “escrita frente ao assombro” (Hilst, 2013). Se a antropologia é uma forma de lidar com as palavras, as nossas e as dos outros (Strathern, 2014), e as palavras são, como propus ao

longo dessa tese, produtoras da própria realidade, espero que o ato de “dar forma à fome” aqui realizado seja um início possível para sua transformação.

Referências Bibliográficas

- ABRAMS, P. Notes on the difficulty of studying the state. **Journal of Historical Sociology**, v. 1, n. 1, p. 58-59, 1988.
- AÇÃO DA CIDADANIA. [Site institucional], c2021. **Página inicial**. Disponível em: <https://www.acaodacidadania.org.br>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- ADAMS, V. **Metrics**: What counts in global health. Durham: Duke University Press, 2016.
- ADRIANO, A. Não são apenas três refeições por dia. **Blog Ecologia Humana**, 2018. Disponível em: <https://ecologiahumana.wordpress.com/tag/revista/>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- AGAMBEN, G. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua. Tradução Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- AHLERT, M. A Fome negada e a política: sobre a distribuição de alimentos no Programa Fome Zero. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26, 2008, Porto Seguro, Bahia. **Anais [...]**, Salvador: UFBA. Disponível em: <http://www.portal.abant.org.br/2013/07/06/anais-26-rba/>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- ALMEIDA FILHO, N. *et al.* Segurança alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na América Latina. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), XLV, 2007, Londrina, Paraná. **Anais [...]**, Londrina: SOBER.
- AMORIM, H. R. “Um pequeno pedaço do incomensurável”: a trajetória política e intelectual de Josué de Castro. 2016. Tese (Doutorado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/23349>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- ANSELL, A. **Zero Hunger**: Political Culture and Antipoverty Policy in Northeast Brazil. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2014
- ARANHA, A. V. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. A implantação do Programa Fome Zero do governo Lula. In: MDS. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1, p. 74-119.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, [1958] 2007.
- ARENDT, H. **Between Past and Future** – Six Exercises in Political Thought. New York: The Viking Press, 1961.
- ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.
- ASAD, T. Ethnographic representation, statistics and modern power. **Social Research**, v. 61, n. 1, p. 55-88, 1994.
- ASAD, T. **Genealogies of religion**: discipline and reasons of power in Christianity and Islam. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.
- ASAD, T. Reading a modern classic: W. C. Smith’s *The Meaning and End of Religion*. **History of Religions**, v. 40, n. 3, p. 205-222, 2001.

AZEVEDO, R. A fome do Brasil e uma mentira da FAO, dirigida por um petista. **Revista Veja**, 17 set. 2014. Brasil. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/a-fome-do-brasil-e-uma-mentira-da-fao-dirigida-por-um-petista/>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990**: Pobreza. Washington: Banco Mundial, 1990.

BALSADI, O.; DEL GROSSI, M.; TAKAGI, M. O programa Cartão alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuições para as políticas públicas. **Cadernos do CEAM**, Brasília, v. 44, n. 14, p. 81-97, 2004. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/868957>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BAMBRA, C. *et al.* The COVID-19 pandemic and health inequalities. **Journal of Epidemiology and Community Health**, London, v. 74, p. 964-968, 2020.

BARATA, R. B. **Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

BATISTA FILHO, M.; RISSIN, A. A transição nutricional no Brasil: tendências regionais e temporais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, supl. 1, p. S181-S191, 2003.

BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634614>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BELIK, W. Projeto Fome Zero: o desenho de uma política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil. *In*: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1, p. 176-188.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.

BELIK, W.; DEL GROSSI, M. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. **Cadernos de Debate**, v. 10, p. 1-24, 2003.

BELIK, W *et al.* **Segurança alimentar**: a contribuição das universidades. São Paulo: Instituto Ethos, 2003.

BELIK, W.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/nWXBS3LYccnQHjCbTgq6HHB/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BENDER, C. **The new metaphysicals**: spirituality and the American religious imagination. Chicago and London: University of Chicago Press, 2010.

BETTO, F. Fome Zero: ganhos e perdas. *In*: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1, p.133-139.

BETTO, F. A Fome como questão política. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 53-61, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BBB3fZXrTfVGYcKTwrwGdc/?lang=pt#>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BEVILAQUA, C.; LEINER, P. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado Brasileiro. **Revista de Antropologia**, v. 43, n. 2, p. 105-140, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-77012000000200006>.

- BITENCOURT, R. No Twitter, Bolsonaro fala em ‘tirania do isolamento total’ na pandemia. **Valor Econômico**, Brasília, 16 mai. 2020. Política. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/16/no-twitter-bolsonaro-fala-em-tirania-do-isolamento-total-na-pandemia.ghtml>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- BLANC, A.; BOSCO, J. **O ronco da cuíca**. RCA Victor Brasileira: Álbum Galos de briga, 1976.
- BLANCO, L. F. Alguns questionamentos sobre governo, um vírus e a fome. **Blogs de Ciências da Unicamp**. Campinas, 30 mar. 2020a. Especial COVID-19. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/covid-19/alguns-questionamentos-sobre-governo-um-virus-e-a-fome/>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- BLANCO, L. F. Is life only about a virus? COVID-19 and its impacts on food security. **Gastronomica**, Berkeley, v. 20, n. 3, p. 76-77, 2020b.
- BLANCO, L. F. Alguns apontamentos sobre a transformação da fome a partir da trajetória social do programa Fome Zero. **Revista Ingesta**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 112-113, 2019.
- BLANCO, L. F. A comida como direito: apontamentos sobre o direito à alimentação adequada a partir da trajetória do Fome Zero. **ALABASTRO**, v. 1, p. 13-30, 2017.
- BLANCO, L. F. **Vida Podre**: a trajetória de uma classificação. 2015. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- BLANCO, L. F.; SACRAMENTO, J. Pós-pandemia ou a “endemização do (extra)ordinário”? Uma análise comparativa entre as experiências com a fome, Zika vírus e Covid-19 no Brasil. **Horizontes Antropológicos**, v. 27, n. 59, p. 183-206, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832021000100010>.
- BLANCO, L. F.; SACRAMENTO, J. O que nos espera depois da pandemia? In: GROSSI, M. P.; TONIOL, R. (Org.). **Cientistas sociais e o coronavírus**. São Paulo: Anpocs; Florianópolis: Tribo da Ilha, 2020. p. 77-81.
- BOWKER, G. C.; Star, S. L. **Sorting things out**: Classification and its consequences. Cambridge: MIT Press, 2000.
- BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BOURDIEU, P. **A Distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Editora Zouk, 2007.
- BOURDIEU, P. **Razões Práticas**: Sobre a teoria da ação. Campinas: Papius Editora, 1996.
- BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 047, de 2003. Presidência da República Emenda Constitucional nº 064, de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 fev. 2010. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05FEV2010.pdf#page=1>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- BRASIL. Lula. Presidente (2003-2011: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso de posse. Brasília, 1 jan. 2003a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-lo-mandato/view>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BRASIL. Presidente (2003-2011: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso de lançamento do Programa Fome Zero. Brasília, 30 jan. 2003b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45387.shtml>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BRASIL. Presidente (2003-2011: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso na solenidade comemorativa do Dia Mundial da Saúde. Instituto Butantã. São Paulo, 07 abr. 2003c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Política econômica. e reformas estruturais**. Brasília, abril de 2003d. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_015_Politica_Economica_e_Reformas_Estruturais.pdf. Acesso em: 2 jul. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Nacional Brasileiro - Cúpula Mundial de Alimentação, Roma, 1996**. Brasília, 1996.

BRIGGS, C. L. Anthropologists have an important role to play in public health crises, veteran scholar says. [Entrevista concedida a] Eman Kamel. **Al-Fanar Media**, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://www.al-fanarmedia.org/2020/07/anthropologists-have-important-role-to-play-in-public-health-crises-veteran-scholar-says/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BROWNELL, S. Food, hunger and the state. In: WATSON, J.; CALDWELL, M. (Ed.). **The cultural politics of food and eating: A reader**. Malden: Blackwell Publishing, 2005. p. 251-258.

BUTLER, J. **Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity**. Abingdon: Routledge, 1990.

BUTLER, J. **Bodies that matter**. On the Discursive Limits of "Sex". New York: Routledge, [1993] 2011.

CADUFF, C. What went wrong: corona and the world after the full stop. **Medical Anthropology Quarterly**, Arlington, v. 34, n. 4, p. 467-487, 2020.

CAFIERO, C. Advances in hunger measurement. **Proceedings of the International Scientific Symposium on Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition**, Roma, v. 1719, 2012. Disponível em: https://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess_test_folder/Food_security/Caferio_Global_Food_Security.pdf. Acesso em: 2 jul. 2017.

CAFIERO, C.; VIVIANI, S.; NORD, M. Food security measurement in a global context: The food insecurity experience scale. **Measurement**, v. 116, p. 146-152, 2018.

CALLON, M. "What does it mean to say that economics is performative?". **Hal Archives**, halshs-00091596, 2006. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00091596/document>. Acesso em: 15 mai. 2020.

CANDIDO, A. **Os parceiros do Rio Bonito**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora (Coleção Documentos Brasileiros), 1964.

CANGUILHEM, G. **Études d'histoire et de philosophie des sciences concernant les vivants et la vie**. Paris: Vrin, 1968.

CANGUILHEM, G. **Le normal et le pathologique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1966.

CAMPBELL, J. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review of Sociology**, v. 28, p. 21-38, 2002. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3069233>. Acesso em: 5 dez. 2020.

- CAMPBELL, J. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/657900>. Acesso em: 5 dez. 2020.
- CARRARA, S. Moralidade, racionalidade e políticas sexuais no Brasil Contemporâneo. **Mana**, v. 21, n. 2, ago. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-93132015v21n2p323>.
- CASTRO, J. de. **Homens e Caranguejos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.
- CASTRO, J. de. **Sete Palmos da terra e um caixão**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1964.
- CASTRO, J. de. **O livro Negro da Fome**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1960.
- CASTRO, J. de. **Documentário do Nordeste**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1959.
- CASTRO, J. de. **Geografia da Fome**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1948.
- CASTRO, J. de. **O problema da alimentação no Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1939.
- CASTRO, J. de. **A alimentação brasileira à luz da Geografia Humana**. Porto Alegre: Edições Globo, 1937.
- CASTRO, J. de. **Alimentação e Raça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira., 1936.
- CASTRO, J. de.; CASTRO, A. M. de. **Fome: um tema proibido - Últimos escritos de Josué de Castro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CASTRO, C. **Pesquisando em Arquivos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- CAIDEN, N.; WILDAVISKY, A. **Planning and budgeting in developing countries**. New York: John Wiley, 1980
- CERTEAU, M. de. **A invenção do cotidiano I: as artes do fazer**. Petrópolis: Vozes, [1974] 1994.
- COPLE, J. ‘Passar fome no Brasil é uma grande mentira’, diz Bolsonaro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/passar-fome-no-brasil-uma-grande-mentira-diz-bolsonaro-23818496>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- COSTA, S. M. A. O direito humano à alimentação adequada e a responsabilidade do Estado e da Sociedade Civil. In: FIAN BRASIL. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil: Informe 2006**. Passo Fundo: IFIBE, 2007.
- CSORDAS, T. **Corpo/significado/cura**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.
- CSORDAS T. **Embodiment and experience: the existential ground of culture and self**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- CUNHA, M. C. “Cultura” e cultura: conhecimentos tradicionais e direitos intelectuais. In: CUNHA, M. C. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.
- CUNHA, M. Brasil saiu do mapa da fome produzido pela ONU. **Rádio Senado**, Brasília, 16 set. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/brasil-saiu-do-mapa-da-fome-produzido-pela-onu>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- DAMATTA, R. A mão visível do Estado: notas sobre o significado cultural dos documentos na sociedade brasileira. **Anuário Antropológico**, v. 99, p. 37-67, 2002.
- DAS, V. **Life and words: violence and the descent into the ordinary**. California: University of California Press, 2007.

- DASTON, L.; GALISON, P. Objectivity and Its Critics. **Victorian Studies**, v. 50, n. 2, p. 667-77, 2008.
- DASTON, L.; GALISON, P. **Objectivity**. New York: Zone Books, 2007.
- DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. **Texto para Discussão - IE/UNICAMP**, n. 101, jul. 2001.
- DEL GROSSI, M. *et al.* A estratégia Fome Zero do Brasil. *In*: GRAZIANO DA SILVA, J. (Org). **Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global**. FAO: Roma, 2019. p. 20-43.
- DEL PORTO, E. B. Fome Zero e Controle Social: a experiência dos comitês gestores do Programa Cartão Alimentação. **Res Pvblica: Revista de gestão governamental e políticas públicas**, n. 5, p. 117-141, 2004. Disponível em: <http://anesp.org.br/respblica/2014/2/1/vol-5>. Acesso em: 9 mar. 2017.
- ‘DEMOCRACIA não funciona quando há fome’, diz pesquisadora alemã. **Blog da Cidadania**, 11 ago. 2019. Disponível em: <https://blogdacidadania.com.br/2019/08/democracia-nao-funciona-quando-ha-fome-diz-pesquisadora-alema/>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- DERRIDA, J. **Mal de Arquivo: uma impressão freudiana**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.
- DE SORDI, D. Reformas nos programas sociais brasileiros: solidariedade, pobreza e controle social. **Tempos Históricos**, v. 25, n. 1, p. 70-106, 2021. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/temposhistoricos/article/view/24124>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- DE SORDI, D. **Reformas nos Programas Sociais brasileiros: solidariedade, pobreza e controle social (1990-2014)**. 2019. Tese (Doutorado em História) – Instituto de História, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2019.615>.
- DE SOUZA, L. R. **Uma Análise preliminar do Programa Fome Zero como uma política social de desenvolvimento**. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13566/1/AnalisePreliminarPrograma.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- DESROSIÈRES, A. **The politics of large numbers**. Harvard University Press, 1998.
- DEVEREUX, S. **Theories of famine**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- DOUGLAS, M. **Risk and blame**. Londres: Routledge, 2013.
- DOUGLAS, M. Introdução. *In*: KUPER, Jessica. **La cocina de los antropólogos**. Barcelona: Tusquets Editores, 2001.
- DOUGLAS, M. **How institutions think**. Syracuse: Syracuse University Press, 1986.
- DOUGLAS, Mary. **Food in the Social Order**. Londres: Routledge.1984.
- DOUGLAS, M. **Pureza e perigo**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976
- EDKINS, J. **Whose hunger?: concepts of famine, practices of aid**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.
- ELVER, H. Fome zero: How Brazil’s success story became a model for achieving the right to food. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José (Org.). **From Fome Zero to Zero Hunger: a global perspective**. Roma: FAO, 2019.

- EMICIDA. **Levanta e anda**. O Glorioso Retorno de Quem Nunca Esteve Aqui. São Paulo: Laboratório Fantasma, 2013. Disponível em: <http://www.emicida.com/discografia/o-glorioso-retorno-de-quem-nunca-esteve-aqui-2013/>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- EWALD, F. Insurance and Risk. *In*: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Ed.) **The Foucault effect: Studies in governmentality**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations [Site institucional], c2022. **About**. Disponível em: <https://www.fao.org/about/en/>. Acesso em: 24 fev. 2022.
- FAO. **Curso em Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe**. Material do Curso [online], Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas da FAO, ago.-nov. 2017.
- FAO. **The State of Food Insecurity and Nutrition in the World (SOFI -2014)**. Roma, 2014. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/state-food-insecurity-world-2014-strengthening-enabling-environment-food-security-and>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- FAO. **O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional (SOFI - Brasil)**. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/SANnoBRasil.pdf. Acesso em: 2 jul. 2017.
- FAO. **Declaração de Roma sobre Segurança alimentar mundial e plano de ação da cúpula mundial de alimentação**. Roma, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- FAO. **Report of the Conference**. Twenty-first session. Roma, nov. 1981a. Disponível em: <https://www.fao.org/3/x5564E/x5564e00.htm>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- FAO. **FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981**. Text by Ralph. W. Phillips. Roma, 1981b. Disponível em: <https://www.fao.org/3/p4228e/P4228E00.htm>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- FAO. **Report of the Conference**. Twelfth Session. Roma, nov.-dez. 1963. Disponível em: <https://www.fao.org/3/x5571e/x5571e00.htm>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- FASSIN, D. O sentido da saúde: antropologia das políticas da vida. *In*: SAILLANT, F.; GENEST, S. **Antropologia médica: ancoragens locais, desafios globais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p.375-390.
- FASSIN, D. Another politics of life is possible. **Theory, culture & society**, Londres, v. 29, p. 44-60, 2009.
- FASSIN, D. La biopolitique n'est pas une politique de la vie. **Sociologie et sociétés**, v. 38, n. 2, p. 35-48, 2006. DOI: <https://doi.org/10.7202/016371ar>.
- FAVRET-SAADA, J. **Deadly words: witchcraft in the bocage**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1980.
- FERREIRA, D. M. M. **Não pense, veja: O espetáculo da linguagem no palco do Fome Zero**. São Paulo: FAPESP, 2006.
- FERREIRA, L. Apenas preencher papel: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. **Mana**, v. 19, n. 1, pp. 39-68, 2013.
- FERREIRA, L.; LOWENKRON, L (Org.). **Etnografia de documentos**. Pesquisa antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias. Rio de Janeiro: E-papers, 2020.

- FONSECA, C.; JARDIM, D.; SCHUCH, P.; MACHADO, H. Apresentação. Tecnologias de governo: apreciação e releituras em Antropologia. **Horizontes Antropológicos**, v. 46, p. 9-34, 2016. Disponível em: <http://journals.openedition.org/horizontes/1287>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- FONSECA, C.; MACHADO, H. (Org.). **Ciência, identificação e tecnologias de governo**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2015.
- FONSECA, C.; SCALCO, L. A biografia dos documentos: uma antropologia das tecnologias de identificação. In: FONSECA, C.; Machado, H. (Org.) **Ciência, identificação e tecnologias de governo**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. p. 20-37.
- FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.
- FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.
- FOUCAULT, M. Sobre as maneiras de Escrever a História. In: FOUCAULT, M. **Ditos e Escritos II**. Arqueologia das Ciências e História dos Sistemas de Pensamento. 2ª ed. Tradução: Elisa Monteiro. Organização e seleção de textos: Manoel Barros da Motta. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008c. pp. 63-77.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: Nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, [1975] 2002.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**: Curso dado no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, [1979] 1999.
- FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, [1969] 1997.
- FOUCAULT, M. Politics and the Study of Discourse; Question of Method; Governmentality. In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Ed.) **The Foucault effect**: Studies in governmentality. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- FOUCAULT, M. **As palavras e as coisas** - uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes, 1990.
- FOUCAULT, M. **O nascimento da clínica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980.
- FOUCAULT, M. **História da Sexualidade I**: A Vontade de Saber. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.
- FRAGA, P. Lula tem aprovação inicial recorde. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 abr. 2003. GOVERNO LULA: cem dias. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0904200321.htm>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- FRASER, N. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 7-20, out. 2002.
- FREIRE, L. **A Gestão da Escassez**: Uma etnografia da administração de litígios de saúde em tempos de “crise”. 2019. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- FREITAS, M. do C. S. **Agonia da fome**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.
- FREITAS, C. M.; SILVA, I. V. M.; CIDADE, N. C. COVID-19 as a global disaster: challenges to risk governance and social vulnerability in Brazil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, e0115, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200115vu2020L3ID>.

- GEERTZ, C. Transição para a humanidade. *In*: GEERTZ, C.; ENGELS, F.; BAUMAN, Z.; LEONTIEV, A.; MARCARIAM, E. **O papel da cultura nas ciências sociais**. Porto Alegre: Editorial Villa Martha, 1980. p. 21-36.
- GINZBURG, C. **História noturna**: decifrando o sabá. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- GINZBURG, C. **O fio e os rastros**: verdadeiro, falso, fictício. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GINZBURG, C. **O queijo e os vermes**: O cotidiano e as ideias de um moleiro perseguido pela Inquisição. São Paulo: Companhia das Letras, [1976] 2006.
- GINZBURG, C. **Mitos, emblemas e sinais: morfologia e história**. Tradução: Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- GONÇALVES, J. R. S. A fome e o paladar: a antropologia nativa de Luis da Câmara Cascudo. **Revista Estudos Históricos: alimentação**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 33, p. 40-55, 2004.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (Org). **Do Fome Zero ao Zero Hunger**: uma perspectiva global. Roma: FAO, 2019.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Segurança alimentar: uma agenda republicana. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, 2003.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W.; TAKAGI, M. Os desafios de uma política de Segurança Alimentar. *In*: CIMADAMORE, A.; HARTLEY, D; SIQUIERA, J. **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza. Buenos Aires: Clacso, 2006
- GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Fome Zero: política pública e cidadania. *In*: ROCHA, M. **Segurança Alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- GUPTA, A. **Red Tape**: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India. Durham and London: Duke University Press, 2012.
- HACKING, I. **Rewriting the soul**: Multiple personality and the sciences of memory. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- HACKING, I. How Should We Do the History of Statistics? *In*: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Ed.) **The Foucault effect**: Studies in governmentality. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 181.
- HACKING, I. **The taming of chance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- HARAWAY, D. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 5, p. 7-41, 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/1773>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- HARAWAY, D. Teddy Bear Patriarchy: Taxidermy in the Garden of Eden, New York City, 1908-1936. **Social Text**, n, 11, p. 20-64, 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/466593>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- HASTRUP, K. Hunger and the hardness of facts. **Man: New Series**, London, v. 28, n. 4, p. 727-739, 1993.
- HENARE, A. *et al.* **Thinking through things**: theorizing artifacts ethnographically. London; New York: Routledge, 2007.

- HERZFELD, M. **Cultural Intimacy**: Social Poetics in the Nation-State. London; New York: Routledge 1997.
- HEYNEN, N. Bringing the Body Back to Life through Radical Geography of Hunger: The Haymarket Affair and its Aftermath. **ACME: An International Journal for Critical Geographies**, v. 7, n. 1, p. 32-44, 2008. Disponível em: <https://acme-journal.org/index.php/acme/article/view/792>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- HILST, H.; DINIZ, C. (Org.). **Fico besta quando me entendem**: entrevistas com Hilda Hilst. São Paulo: Globo, 2013.
- HIRATA, H. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, v. 26, n. 1, pp. 61-73, 2014.
- HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Editora FIOCRUZ, 2007.
- HUSAIN, A. After the pandemic, a global hunger crisis. **The New York Times**, New York, 12 jun. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/06/12/opinion/coronavirus-global-hunger.html>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- HULL, M. Documents and bureaucracy. **Annual Review of Anthropology**, v. 41, p. 251-267, 2012a.
- HULL, M. **Government of Paper**: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan. Berkeley: University of California Press, 2012b.
- IANNI, O. A Sociologia e o Mundo Moderno. **Tempo Social**, v. 1, n. 1, p. 7-27, 1989. DOI: <https://doi.org/10.1590/ts.v1i1.83315>.
- IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: segurança alimentar - 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
- IBGE. **Pesquisa sobre padrões de vida 1996-1997**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
- INGOLD, T. Human worlds are culturally constructed: against the motion (I). In: INGOLD, T. (Ed.). **Key debates in anthropology**. London: Routledge, 1996. p. 81-119.
- INGOLD, T. **The Appropriation of Nature**: Essays on Human Ecology and Social Relations. Iowa City: University of Iowa Press, 1986.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.
- JAIME, P. C. The Covid-19 pandemic: implications for food and nutrition (in)security. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 2504, 2020.
- JANNUZZI, P. M. Estatísticas e Políticas Públicas orientadas por evidências no Brasil: caso das Políticas de Desenvolvimento Social nos anos 2000. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 64, n. 1, p. 37-54, 2019.
- JARDIM, L. M. Os pilares do estado democrático de direito. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XIV, n. 85, fev. 2011. Disponível em: http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10143&revista_caderno=9. Acesso em: 8 dez. 2014.
- JONES, A. D.; NGURE, F. M.; PELTO, G.; YOUNG, S. L. What are we assessing when we measure food security? A compendium and review of current metrics. **Advances in Nutrition**, v. 4, n. 5, p. 481-505, 2013.

- KENDALL, A.; OLSON, C. M.; FRONGILLO, E. A. Validation of the Radimer/Cornell measures of hunger and food insecurity. **J. Nutr**, v. 124, n. 11, p. 2793-2801, 1995.
- KELLY, A. H.; KECK, F.; LYNTERIS, C. (Ed.). **The anthropology of epidemics**. London: Routledge, 2019.
- KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, 187-199, 2011.
- KLEIN, K. Humanitarianism and the anthropology of hunger. **Washington University Undergraduate Research Digest**, Saint Louis, v. 8, n. 2, 2013.
- KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. 4. ed. São Paulo, Perspectiva, [1963] 1996.
- LACQUEUR, T. W. Corpos, detalhes e narrativa humanitária. In: HUNTER, L. (Org.). **A nova história cultural**. São Paulo, Martins Fontes, 1992. p. 239-77.
- LANSLEY, S. **The cost of inequality**. London: Gibson Square, 2012.
- LATOUR, B. **Reassembling the social: an introduction to Actor-network-theory**. New York: Oxford University Press Inc., 2005.
- LATOUR, B. Circulating reference: Sampling the soil in the Amazon forest. In: LATOUR, B. **Pandora's hope: Essays on the reality of science studies**, 1999. p. 24-79.
- LATOUR, B. The Powers of Association. In: LAW, J. (Ed.). **Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge**. London: Routledge, 1986. p. 264-280
- LATOUR, B.; WOOLGAR, S. **A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.
- LAVINAS, L. Gasto Social no Brasil: programas de transferência de renda *versus* investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 1463-1476, 2007.
- LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-59, 2002.
- LAVINAS, L. *et al.* **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2285/1/TD_748.pdf. Acesso em: 19 dez. 2014.
- LAVINAS, L. As mulheres no universo da pobreza, o caso brasileiro. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. IV, n. 2, p. 464-479, 1996.
- LAW, J. On the subject of the object: Narrative, technology, and interpellation. **Configurations** v. 8, p. 1-29, 2000.
- LAW, J. **Organizing modernity**. Oxford: Blackwell, 1994.
- LAW, J.; MOL, A. Notes on materiality and sociality. **Sociological Review**, v. 43, p. 274-94, 1995.
- LEÃO REGO, W. Democracia integral y libertad justa. In: BORON, A. A.; VITA, A (Org.). **Teoría y filosofía política**. Buenos Aires: Clacso, 2002. p. 123-138.
- LEÃO REGO, W. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**, São Paulo, n. 73, p. 147-185, 2008.
- LEÃO REGO, W.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: UNESP, 2013.

LEÃO REGO, W; PIRES, F. F. Dossiê 10 anos do Programa Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 38, p. 13-19, abr. 2013.

LEÃO, M.; MALUF, R. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

LEME, A. S. Josué de Castro e as metamorfoses da fome no Brasil, 1932-1946. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 28, n. 4, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702021000400010>.

LENOIR, R. Objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, P.; LENOIR, R.; MERLLIÉ, D.; PINTO, L. **Iniciação à prática sociológica**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 59-106

LI, T. M. **The will to improve**: Governmentality, development, and the practice of politics. Durham: Duke University Press, 2007.

LIMA, E. S. **Mal de fome e não mal de raça**: gênese, constituição e ação política da educação alimentar no Brasil - 1934-1946. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979. DOI: <https://doi.org/10.2307/976178>.

LOPES, M. Em 1990, miseráveis invadiam as grandes cidades do país. **Revista Veja**, 30 nov. 2017. Brasil. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reveja/em-1990-miseraveis-invadiam-as-grandes-cidades-do-pais/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LOWENKRON, L.; FERREIRA, L. Anthropological perspectives on documents: Ethnographic dialogues on the trail of police papers. **Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 76-112, 2014.

LOWY, M. O golpe de estado de 2016 no Brasil. Por Michael Löwy. **Vinte Cultura e Sociedade**, 29 mai. 2016. SOBRE O GOLPE. Disponível em: <https://vinteculturaesociedade.wordpress.com/page/89/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LOWI, T. American Business, Public Policy Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, 1964.

LUCCHESI, F. **O feijão do Zé Américo**: terra, trabalho e deslocamentos nas políticas contra as secas, o caso de Coremas. 2017. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-05102017-175831/pt-br.php>. Acesso em: 2022-02-15.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA. **Quando tomei posse em 2003 muita gente achou que eu ia fazer um discurso revolucionário**. Moreno-PE. 16 ago. 2021. Instagram: @lulaoficial. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CSpDBwKLWpb/>. Acesso em: 25 mar. 2022.

LULA DA SILVA, L. I. A erradicação da fome - uma vontade política. In: GRAZIANO DA SILVA, José (Org). **Do Fome Zero ao Zero Hunger**: uma perspectiva global. Roma: FAO, 2019. p. 8-19.

LULA tem a credibilidade que falta a outros líderes, diz FMI. Reuters/ Folha de São Paulo, 10 abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/reuters/ult112u31137.shtml>. Acesso em: 2 jul. 2017.

MACHADO, M.; ROCHA, D. F.; CAMPOS, M. M. Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero). **Segurança Alimentar. Nutricional**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 692-705, 2015. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8642500>. Acesso em: 2 jul. 2017.

MAGALHÃES, R. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

MAGALHÃES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, p. 121-37, 2002.

MALINOWSKI, B. **A Scientific Theory of Culture, and Other Essays**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1944.

MALTHUS, T. R. **Ensaio sobre o Princípio da População**. Lisboa: Europa-América, [1798] 1999.

MALTHUS, T. R. **Princípios de Economia Política: e considerações sobre sua aplicação prática**. São Paulo: Abril Cultural, [1820] 1983.

MALUF, R. Conceitos e princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. *In*: Rocha, C.; BURLANDY, L.; Magalhães, R. (Org.). **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas pública**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

MALUF, R. A construção do SISAN, mobilização e participação social. *In*: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010a. v. 2.

MALUF, R. TV Senado entrevista o presidente do Consea. [Entrevista concedida ao] Programa Cidadania. **TV Senado**, 2010b. Informações disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/kit-imprensa/teste-de-noticia/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

MALUF, R. **Ações públicas locais de apoio à produção de alimentos e à segurança alimentar**. São Paulo: Papers 4 – Instituto Pólis, 1999.

MALUF, R. **Políticas de segurança alimentar - Definições, Determinantes e o Papel do MAARA**. Rio de Janeiro: IICA/MAARA, 1994.

MALUF, R.; MARQUES, S.; MENEZES, F. **Caderno de propostas de segurança alimentar**. Rio de Janeiro: IBASE, 2001.

MANDUCA, P. C. S. Política externa e segurança internacional: do Brasil potência ao Fome Zero global. **E-Premissas: Revista de Estudos Estratégicos** (Unicamp), v. 1, p. 1-16, 2006.

MARTINS, D. G. M.; CABRAL, E. H. S. Panorama dos principais estudos sobre ciência cidadã. **ForScience**, v. 9, n. 2, e01030, 2021. DOI: <https://doi.org/10.29069/forscience.2021v9n2.e1030>.

MARTIN, N. **Escute as feras**. Tradução: Daniel Lühmann. São Paulo: Editora 34, 2021.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Tomo I, Vol. 2.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. *In*: BONNAL, P.; PEREIRA LEITE, S. (Org.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad Ed., 2011. p. 69-91.

MDS. O Brasil sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO. **MDS Notícias**, 16 set. 2014. Área de Imprensa. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de->

[imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao](#). Acesso em: 2 jul. 2017.

MDS. **Fome Zero**: Uma História Brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. v. 1, 2 e 3.

MELO, R. C. O. **Mito da coerência decisória**: sociologia política do Programa Fome Zero. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1629244>. Acesso em: 15 mai. 2020.

MENEZES, F. Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil. *In*: MDS. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1, p. 120-132

MENEZES, F. Temos uma política de segurança alimentar. *In*: ROCHA, M. **Segurança Alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MENEZES, F. O conceito de segurança alimentar. *In*: **As faces da pobreza no Brasil – Programa de Trabalho**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 1998. p. 59-112.

MENEZES, F.; PACHECO, M. E. Um país de muitas fomes. **Le monde diplomatique**, 17 dez. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/um-pais-de-muitas-fomes/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MERLEAU-PONTY, M. **Fenomenologia da percepção**. São Paulo: Martins Fontes, [1945] 1994.

MEYER, B.; VAN DE PORT, M. **Sense and Essence**. Heritage and the Cultural Construction of the Real. New York: Berghahn Books, 2018.

MIGUEL, L. F. O golpe de 2016 e o futuro da democracia. **Curso de Extensão**, UFRGS Litoral; IFRS Osório; Sindicato dos Bancários Osório, jun.-out. 2018

MINTZ, S. W. Comida e antropologia: uma breve revisão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 47, pp. 31-42, 2001.

MITCHELL, T. Society, economy, and the state effect. *In*: STEINMETZ, G. (Ed.). **State/culture**: State-formation after the cultural turn. Ithaca: Cornell University Press, 1999. p.76-97.

MOL, A. **Eating in theory**. Durham: Duke University Press, 2021.

MOL, A. **The body multiple**: ontology in medical practice. Durham: Duke University Press, 2002.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003a. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/737>. Acesso em: 2 jul. 2017.

MONTEIRO, C. A. Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica. **Saúde e Sociedade**, v. 12, p. 7-11, 2003b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/mTc9BVfnwCwmX3zxhJtW6dH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 jul. 2017.

- MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24., p. 195-207, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Wj95dvtymZ9gmpWsH35rp/?lang=pt>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- MONTEIRO, C. A.; BENÍCIO, M. H. D.; FREITAS, I. C. M. **Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza no Brasil dos anos 90: descrição, causas e impacto sobre desigualdades regionais**. São Paulo: NUPENS/USP, 1997.
- MORAES, B. A arte de governar os dados em tempos de Covid-19. **Cadernos de Campo**, 29(supl), 124-134, 2020.
- MORAWSKA VIANNA, C. **Os enleios da tarrafa: etnografia de uma relação transnacional entre ONGs**. São Carlos: EdUFSCar, 2014.
- MORAWSKA, C.; RIBEIRO, M. S. Apresentação ao dossiê. Notas sobre as intersecções entre Estado, Ciência e Capitalismo: desafios etnográficos em torno da técnica e da política. **R@U**, v. 10, n. 1, p. 9-24, 2018.
- NADER, L. Up the anthropologists: perspectives from studying up. In: HYMES, D. (Ed.). **Reinventing Anthropology**. New York: Pantheon Books, 1972. p.284-310.
- NEIBURG, F. Vidas, economia e emergência. **Boletim Cientistas Sociais**, n. 22, 2020. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/publicacoes-sp-2056165036/boletim-cientistas-sociais/2335-boletim-n-22-vidas-economia-e-emergencia>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- NEVES, F. C. As Multidões em Movimento: por uma História Social das Secas. **Zumé - Boletim do NATIMA**, v. 2, p. 5-12, 2020.
- NEVES, F. C. Seca, Pobreza e Política: o que é politicamente correto para os pobres?. **Trajetos (UFC)**, v. 13, p. 186-199, 2009.
- NEVES, F. C. Seca, Estado e Controle Social: as políticas públicas de combate às secas no Ceará. In: BRAGA, E. F. (Org). **América Latina: Transformações Econômicas e Políticas**. Fortaleza: Edições UFC, 2003.
- NEVES, F. C. Cural dos Bárbaros: os campos de concentração no Ceará (1915 e 1932). **Revista Brasileira de História**, v. 15, n. 29, p. 93-122, 1995.
- NGUYEN, V. K. Of what are epidemics the symptom? Speed, interlinkage, and infrastructure in molecular anthropology. In: KELLY, A. H.; KECK, F.; LYNTERIS, C. (Ed.). **The anthropology of epidemics**. London: Routledge, 2019. p. 154-177.
- NÓBREGA, C. Entrevista Francisco Menezes. **Brasil de Fato**. Brasil: o país que saiu do mapa da fome. Especial Eleições, 2014.
- Ó GRÁDA, C. **Eating people is wrong: and other essays of famine, its past, and its future**. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- OLIVEIRA, C. J. S. Vida, política e economia em Michel Foucault. **Argumentos Revista de Filosofia**, Fortaleza, ano 8, n. 16, p. 79-88, 2016
- ONU. SOFI 2021: Relatório da ONU destaca os impactos da pandemia no aumento da fome no mundo. **ONU Notícias**, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/135635-sofi-2021-relatorio-da-onu-destaca-os-impactos-da-pandemia-no-aumento-da-fome-no-mundo>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- ONU. **Policy brief: the impact of COVID-19 on food security and nutrition**. [S.l.]: United Nations, jun. 2020.

ONU. **Report of the World Food Conference**. Rome, nov. 1974. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/701143>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ORLANDI, E. P. **Discurso e Leitura**. 1. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1988.

OXFAM BRASIL. O vírus da fome: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto. **Comunicado de imprensa oficial**, São Paulo, 8 jul. 2020.

PATRIARCA, S. **Numbers and nationhood: writing statistics in nineteenth century Italy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

PELIANO, A. M. (Coord.). O mapa da fome: informações sobre a indigência por municípios da Federação. **Documento de Política - IPEA**, Rio de Janeiro, n. 15, mai. 1993.

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Food insecurity measurement and indicators. **Revista de Nutrição**, v. 21, p. 15s-26s, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/mfgJyKLC9HP7nXLRX5fH3Fh/?lang=en#>. Acesso em: 2 jul. 2017.

PETRONILHA, L. **Do Fome Zero ao Bolsa Família: processo decisório, dilemas e desafios de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 – 2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político**. 2009. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2009.

PINHEIRO, A.R.O; Carvalho, M.F.C.C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência Saúde Coletiva**, v. 15, p. 121-30, 2010.

PINTO, C. R. J. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 195-228, 2005.

PINTO, H. S. A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (parte 1): a modernização do Estado e os avanços na superação da fome. **Textos para Discussão - Senado Federal**, Brasília, n. 150, 2014a.

PINTO, H. S. A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (parte 2): desafios atuais. **Textos para Discussão - Senado Federal**, Brasília, 2014b.

PIRES, L. N.; CARVALHO, L.; XAVIER, L. L. **COVID-19 e desigualdade: a distribuição dos fatores de risco no Brasil**. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340452851_COVID-19_e_Desigualdade_no_Brasil. Acesso em: 30 ago. 2020.

PLATONOW, V. Campanha Natal sem Fome pretende arrecadar 500 toneladas de alimentos. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 22 out. 2017. Direitos Humanos. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-10/campanha-natal-sem-fome-pretende-arrecadar-500-toneladas-de>. 15 mai. 2020.

PUGLIESE, G. **História da dietética: esboço de uma crítica antropológica da razão bioascética**. 2015. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-11042016-142445/pt-br.php>. Acesso em: 9 mar. 2022.

RADIMER, K. L.; OLSON, C. M.; CAMPBELL, C. C. Development of indicators to assess hunger. **The Journal of nutrition**, v. 120 (suppl_11), p. 1544-1548, 1990.

RADIMER, K. L. *et al.* Understanding hunger and developing indicators to assess it in women and children. **Journal of Nutrition Education**, Amsterdam, v. 24, n. 1, supl. 1, p. 36-45, 1992.

REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS & SOCIEDADE. A vulnerabilidade dos trabalhadores brasileiros na pandemia da Covid-19. **Boletim Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade**, n. 2, 17 abr. 2020a. Disponível em: <https://rededesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim2.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS & SOCIEDADE. Mudanças no transporte coletivo de grandes cidades aumentaram o risco de contágio dos grupos mais vulneráveis. **Boletim Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade**, n. 10, 11 jun. 2020b. Disponível em: https://rededesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/06/boletim-10-pps_11junho.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. [S.l.], Brasil, 2021.

REUTLINGER, S. Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries. **A World Bank Policy Study**. Washington, Banco Mundial, fev. 1986

RIBEIRO, R. W. A construção da seca como um problema: a administração pública e representações da natureza durante a seca de 1877-1879 no Ceará. *In*: SOUZA LIMA, A. C. (Org.). **Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

RICHARDS, Audrey. **Hunger and work in a savage tribe: a functional study of nutrition among the southern Bantu**. Londres: Routledge, 1932.

RILES, A. (Ed). **Documents**. Artifacts of modern knowledge. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.

RIOS, K. S. **Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.

RIVERS, W. H. **The History of Melanesian society**. Cambridge: University Press, 1914

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**. O que há de novo no limiar do século XXI? [S.l.: s.n.], set. 2000a. (Mimeogr.).

ROCHA, S. Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil. **Texto para Discussão – IPEA**, Rio de Janeiro, n. 720, abr. 2000b.

ROCHA, S. Poverty studies in Brazil – A review. **Texto para Discussão – IPEA**, Rio de Janeiro, n. 398, jan. 1996.

ROCHA, S. Do consumo observado à linha de pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, ago. 1997.

ROCHA, M. **Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

ROUSSEAU, J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

- SAIR do mapa de fome da ONU é histórico, diz governo. **Exame**, 16 set. 2014. Brasil. Disponível em <https://exame.com/brasil/sair-do-mapa-de-fome-da-onu-e-historico-diz-governo/>. Acesso em: 02 jul. 2017.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SARAMAGO, J. A **Caverna**. Alfragide: Editorial Caminho, 2000.
- SCHEPER-HUGHES, N. **Death without weeping: the violence of everyday life in Brazil**. Berkeley: University of California Press, 1992.
- SCHEPER-HUGHES, N.; LOCK, M. M. The Mindful Body: A Prolegomenon to Future Work in Medical Anthropology. **Medical Anthropology Quarterly**, v. 1, n. 1, p. 6–41, 1987. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/648769>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- SCOTT, J. **Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**. Londres: Yale University Press, 1998.
- SEGALL-CORRÊA, A. M. Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 60, p.143-154, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000200012>.
- SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009.
- SEGATA, J. Covid-19, biossegurança e antropologia. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 26, n. 57, p. 275-313, 2020a.
- SEGATA, J. COVID-19: escalas da pandemia e escalas da antropologia. In: GROSSI, M. P.; TONIOL, R. (Org.). **Cientistas sociais e o coronavírus**. São Paulo: Anpocs; Florianópolis: Tribo da Ilha, 2020b. p. 44-46.
- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SEN, A. La batalla de los alimentos: conflictos em el acceso a la alimentación. **Alimentación y Nutrición**, Ciudad de México, v. 10, n. 1, p. 89-99, 1984.
- SHAW, D. J. **World Food Security**. A history since 1945. Londres: Palgrave MacMillan, 2007.
- SHAW, D. J; CLAY, E. J. Global Hunger and Food Security after the World Food Summit. **Canadian Journal of Development Studies**, v. 19, n. 4, p. 55-76, 1998. DOI: [10.1080/02255189.1998.9669778](https://doi.org/10.1080/02255189.1998.9669778)
- SHORE, C. Anthropology and public policy. In: FARDON, R. *et al.* (Ed.). **The Sage handbook of social anthropology**. [S.l.]: SAGE Publications Ltd., 2012. v. 1, p. 89-104.
- SHORE, C.; DURÃO, S. From a political anthropology to an anthropology of policy: interview with Cris Shore. **Etnográfica**, v. 14, n. 3, p. 595-614 2010. Disponível em: <http://journals.openedition.org/etnografica/220>. Acesso em: 16 fev. 2022.
- SHORE, C. *et al.* (Ed.). **Policy Worlds: anthropology and the analysis of contemporary power**. Oxford: Bergham, 2011.
- SHORE, C.; Wright S. (Eds). **Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power**. New York: Routledge, 1997.
- SIGAUD, L. M. Fome e Comportamentos Sociais: Problemas de Explicação em Antropologia. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 167-175, 1995.

- SILVA, S. P. A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. **Texto para Discussão – IPEA**, Brasília; Rio de Janeiro, n. 1953, abri. 2014.
- SILVESTRE, H. **Notas sobre a fome**. 1ª Ed. São Paulo: Ciclo Contínuo Editorial, 2019.
- SIMMONS, D. **Vital Minimum: Need, Science and Politics in Modern France**. Chicago: University of Chicago Press, 2015
- SIMMONS, D. Famine Disease: Starvation Science from Colonies to Metropole. *In*: TRENTMANN, F.; NÜTZENADEL, A. (Ed.). **Food and Globalization**. Oxford: Berg Publishers, 2008. p. 173-192.
- SONTAG, S. **A doença como metáfora**. Tradução: Márcio Ramalho. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- SOUSA RIBEIRO JUNIOR, J. R. A fome como processo e a reprodução social capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, v. 1, n. 105, p. 15-39, 2021.
- SOUSA RIBEIRO JÚNIOR, J. R. **Alienação das práticas alimentares e urbanização: uma análise da alimentação da classe trabalhadora em São Paulo**. 2016. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-22082016-122905/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2022.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, p.20-45, jul.-dez. 2006.
- SOUZA LIMA, A. C. Apresentação: Dossiê Fazendo Estado. O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal. **Revista de Antropologia**, v. 55, n. 2, p. 559-564, 2012a. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/59295>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- SOUZA LIMA, A. C. O exercício da tutela sobre os povos indígenas: considerações para o entendimento das políticas indigenistas no Brasil contemporâneo. **Revista de Antropologia**, v. 55, n. 2, p. 781-832, 2012b. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/59301>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- SOUZA LIMA, A. C. (Org.). **Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- SOUZA LIMA, A. C.; MACEDO, J. P. Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s). **Revista Antropológicas**, v. 26, n. 2, p. 17-54, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaantropologicas/article/view/23968>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- SPOSATI, A. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 55, 1997.
- STENGERS, I. **A invenção das ciências modernas**. São Paulo: Editora 34, 2002.
- STOLER, A. L. Colonial archives and the arts of governance. **Archival Science**, v. 2, p. 87-109, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF02435632>
- STOLER, A. L. **Along the Archival Grain: Epistemic anxieties and colonial common sense**. Princeton; Osford: Princeton University Press, 2009.
- STRATHERN, M. **O efeito etnográfico e outros ensaios**. Tradução: Iracema Dulley; Jamille Pinheiro; Luísa Valentini. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

SUPLICY, E. M. Programa Fome Zero do presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 61-71, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100009>

TAKAGI, M. **A implantação da política brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TAKAGI, M. Implementation of the Zero Hunger Program in 2003. *In*: GRAZIANO DA SILVA, J.; DELGROSSI, M.; FRANÇA, C. (Ed.). **The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience**. Brasília: MDA, 2010. p. 55-85. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/d923c492-8125-5c81-a0c1-b74779f42208/>. Acesso em: 2 jul. 2017.

TELLES, V. S. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 24, 2001.

TELLES, V. S. No fio da navalha: entre carências e direitos: notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. *In*: BAVA, S. C. (Org.). **Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

TERRA, A. Entrevista com Tereza Campello. Para a fome não voltar. **ECOIA UOL**, São Paulo, 16 mai. 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoia/reportagens-especiais/alimentacao-entrevista---tereza-campello/#cover>. Acesso em: 30 ago. 2020.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. D. S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

TONIOL, R. Atas do espírito: a Organização Mundial da Saúde e suas formas de instituir a espiritualidade. **Anuário Antropológico**, v. 42, n. 2, p. 267-299, 2017. DOI: <https://doi.org/10.4000/aa.2330>

TOWNSEND, J. **A Dissertation on the Poor Laws**. Berkeley: University of California Press, [1786] 1971.

TSING, A. **Friction: An Ethnography of Global Connection**. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2005.

TURNER, B. The Discourse of Diet. **Theory, Culture & Society**, v. 1, n. 1, p. 23-32, 1982. DOI: [10.1177/026327648200100103](https://doi.org/10.1177/026327648200100103)

TURNER, B. **El cuerpo en la sociedad**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

VASALLO, B. **Pensamiento monógamo: terror poliamoroso**. Madrid: La Oveja Roja, 2018.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 2 jul. 2017.

VERNON, J. **Hunger, a modern history**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2007.

VIANNA, A. Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. *In*: CASTILHO, S.; SOUZA LIMA, A. C.; TEIXEIRA, C. (Org.). **Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2014. p.43-70.

VIECELI, L.; RESENDE, Co.; MACHADO, R. 'Caminhão de ossos' no Rio é disputado por população com fome. Crise força parte da população a recorrer até a itens rejeitados para se alimentar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 set. 2021. Economia. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/caminhao-de-ossos-no-rio-e-disputado-por-populacao-com-fome.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2022.

WAGNER, R. **A invenção da cultura**. Tradução: Marcela Coelho de Souza e Alexandre Morales. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

WEBB, P. *et al.* Measuring household food insecurity: why it's so important and yet so difficult to do. **Journal of Nutrition**, v. 136, n. 5, p. 1404S-1408S, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1093/jn/136.5.1404S>

WEDEL, J. R.; SHORE, C.; FELDMAN, G.; LATHROP, S. Toward an anthropology of public policy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 600, n. 1, p. 30-51, 2005.

WILDALSKY, A. **The policy of budgetary process**. Boston: Little and Brown, 1992.

XEPA DA CARNE: caminhão com pelanca e osso vira esperança de alimento para quem tem fome no Rio. **O globo**, Rio de Janeiro, 28 set. 2021. Extra. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/xepa-da-carne-caminhao-com-pelanca-osso-vira-esperanca-de-alimento-para-quem-tem-fome-no-rio-25216768.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

YASBEK, M. C. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

YASBEK, M. C. Fome Zero: uma política social em questão. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, 2003.

YOUNG, V. Morte pela Covid-19 ou pela fome, será esta a questão? **Blogs de Ciências da Unicamp**. Campinas, 14 abr. 2020. Especial COVID-19. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/covid-19/morte-pela-covid-19-ou-pela-fome-sera-esta-a-questao/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ZALUAR, A. **A máquina e a Revolta**. As Organizações Populares e o Significado da Pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ZIMMERMANN, C. R. Os programas Sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o Bolsa Família do Governo Lula. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 4, p. 144-159, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452006000100009>.