

Fome Zero: uma política social em questão

Fome Zero: a social policy on the agenda

Maria Carmelita Yazbek

Assistente Social, Coordenadora do Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social da PUCSP

Resumo

Este texto apresenta algumas reflexões sobre o Programa do Governo Federal brasileiro: Fome Zero - Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, buscando apresentá-lo ao leitor, assim como problematizá-lo do ponto de vista político face a questão social no país, no contexto do ideário neoliberal com suas políticas sociais focalizadas e seletivas.

Palavras chave: Fome, Segurança Alimentar, Pobreza, Política Social, Assistência Social, Questão Social.

Abstract

This text present some reflections on Brazilian Central Government Program Zero Hunger - One Proposal of Food Security Policy for Brazil, in both introduces the program and discusses it from a political point of view given country's social issue in the country, within the neo-liberal context with then focused selective social policies.

Key words: Hunger, Food Security, Poverty, Social Policy, Social Assistance, Social Question

Introdução

Trazer ao debate um tema instigante como o Projeto Programa Fome Zero - Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, é enfrentar uma temática complexa, que supõe diversos caminhos analíticos e diferentes ângulos a serem considerados em sua análise. Nesta oportunidade o Projeto será abordado a partir de três aspectos:

- 1º) seu significado político face à questão social brasileira;
- 2º) sua gestão e as polêmicas de ordem técnica e política;
- 3º) a lógica que o preside em tempos de neoliberalismo.

Antes de problematizar algumas dessas possibilidades de abordagem do Projeto, cabe uma sucinta apresentação do mesmo:

O Projeto Fome Zero, documento de 118 páginas, foi elaborado pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva (hoje ministro do recém criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome) com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país. Partindo da concepção de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado, apresenta como principal objetivo a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira.

Em sua *Introdução* (na versão 3ª - outubro de 2002) o Projeto apresenta a alimentação como direito humano básico e a prioridade do combate à fome e à miséria como questões que vêm mobilizando a sociedade brasileira há mais de uma década. Destaca a Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (92/93), o amplo movimento social que a acompanhou e o CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar). A seguir, apresenta o documento-guia com a construção do conceito de segurança alimentar, uma análise do problema da fome no país e no mundo e das políticas existentes nessa área para finalizar com uma síntese das propostas do documento.

No *item 1 Princípios gerais: a Segurança Alimentar e o Direito à Alimentação* é explicitado o conceito de segurança alimentar que norteará o Projeto, ficando claro que, no Brasil, a pobreza e o desemprego são

as causas principais da fome, constatando que o aumento da capacidade produtiva no país não resultou na diminuição relativa dos preços dos alimentos, nem na maior capacidade de aquisição desses alimentos pelos segmentos mais pobres da população. Entendendo que Segurança Alimentar: “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”; ressalta também o Fome Zero que a alimentação deve ser acessível a todos, com dignidade.

No *item 2*, ao abordar o *Problema da Fome* o Projeto apresenta dados da FAO (2000), do PNUD (2000), do Banco Mundial (2000), da Cúpula Mundial da Alimentação (1996/Roma) e de outras organizações sobre a fome no Brasil e no mundo. Mostra que a fome não tem diminuído no mundo, assim como não é causada pelo aumento da população, nem pela falta de alimentos. Mostra, também, que no Brasil, a pobreza e a fome não estão concentradas nas áreas rurais do Nordeste e que as forças do mercado não vêm sendo capazes de resolver o problema.

No *item 3*, o Projeto Fome Zero efetiva uma *Avaliação dos Programas existentes* na área da alimentação e nutrição a partir dos anos 90: em uma rápida síntese histórica, destaca a novidade representada pelo CONSEA e a importância da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em julho de 1994; faz referência ao PRONAN (Programa Nacional de Alimentação - Ministério da Saúde) e mostra os impactos negativos da extinção do CONSEA e da criação do Conselho do Comunidade Solidária, no governo FHC, sobre a questão da Segurança Alimentar. Apresenta o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, reativado com a seca do Nordeste, com distribuição recorde de cestas em 1998.

Em 1999, a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária dá prioridade a uma proposta de Desenvolvi-

mento Local Integrado Sustentável, o Comunidade Ativa, como proposta do governo para superação da fome e da pobreza. Nos dois últimos anos de FHC (Fernando Henrique Cardoso) emergem: o Projeto Alvorada (2001), um rearranjo dos programas anteriores, que incorpora recursos do Fundo de Erradicação da Pobreza, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação (para crianças até 6 anos e gestantes) substituindo o “Leite é Saúde”

Neste item, apresenta, também, Programas Específicos: O Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT; o Programa de Combate às Carências Alimentares e o Bolsa Saúde; o Programa Cestas Básicas - PRODEA; os Cupons de Alimentação (exemplificados com o “Food Stamp”); aponta o papel da reforma agrária e da agricultura familiar; as Políticas de Renda Mínima e Bolsa Escola; o papel da Previdência Social, além de problematizar outras iniciativas de estados e municípios como os Restaurantes Populares, os Fóruns Estaduais de Segurança Alimentar, a Merenda Escolar e outros.

No item 4, *Definição do Público Beneficiário* o Projeto Fome Zero define o público a que se destina e apresenta a estimativa da população brasileira em situação de carência alimentar, ou em situação vulnerável a ela. Apresenta estudos que definem uma linha de pobreza/indigência única para o país e outros que diferenciam as regiões. (Indigente: população cuja renda familiar *per capita* não alcança o valor de uma cesta alimentar. Pobre: população que não atinge a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos²)

Os conceitos de pobreza, fome e desnutrição “têm uma forte relação, mas não têm o mesmo significado” A “fome leva à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina da 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).

Mostra o Projeto que, no caso brasileiro, a grande causa da falta de acesso aos alimentos é o baixo nível de renda.

A metodologia adotada pelo Projeto tem como ponto de partida a linha de pobreza (LP) do Banco Mundial, de US\$ 1,00 dia. Essa LP é considerada linha de pobreza extrema. A partir dela, foi realizado um processo de regionalização e de distinção da zona urbana e rural. (pg. 71/73). Com base nas linhas de pobreza regionalizadas, calculou-se o número de famílias³ e de respectivas pessoas pobres.

Os dados apontam um público potencial de 44.043 milhões de pessoas que constituem 9.324 famílias, cujas características são detalhadamente apresentadas no Projeto.

Finalmente, no item nº 5, *Propostas para uma Política integrada de Segurança Alimentar e Combate à Fome* é apresentada uma síntese onde são retomadas as causas da fome no país: a) a insuficiência da oferta de produtos agropecuários; b) problemas relativos à intermediação - distribuição e comercialização; c) falta de poder aquisitivo da população decorrente dos altos níveis de desemprego e subemprego. O documento afirma que historicamente essas três causas têm-se revezado mas, neste início de século XXI, a principal causa da fome está na insuficiência da demanda efetiva causada por concentração de renda, baixos salários, desemprego e baixos índices de crescimento econômico, componentes endógenos do atual padrão de crescimento e portanto resultados inseparáveis do modelo econômico vigente (gerando um círculo vicioso da fome). Propõe o equacionamento da questão pela ampliação da demanda de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender a população excluída do mercado, reconhecendo que é preciso alterar o modelo econômico (crescimento com distribuição de renda).

As políticas emergenciais de segurança alimentar são consideradas indispensáveis para o enfrentamen-

1 Programa de Ajuda Alimentar dos EUA que opera por meio do fornecimento de cupons ou cartões eletrônicos que são utilizados para compras de alimentos em varejistas previamente cadastrados. Em 2001 atendeu 7,3 milhões de domicílios e 17,2 milhões de pessoas por mês, tendo custado US\$ 1,25 bilhão/mês. Os cupons podem ser usados também para a compra de sementes e plantas destinadas a produzir alimentos em jardins e hortas, mas não podem ser utilizados para comprar bebidas alcoólicas, cigarros, vitaminas, remédios, alimentos prontos, alimentos para animais de estimação e itens não alimentares.

2 IPEA - Mapa da Fome (1993); Hoffman (2001); Rocha (2000); Árias (1999 a); Ferreira et al. (2000)

3 O conceito de família adotado foi o de “família extensa”: todas as pessoas que vivem sob o mesmo teto, mesmo que tenham constituído outra família (marido, mulher e filhos) e os agregados.

to do problema e devem ser acompanhadas da criação de condições e da obrigatoriedade das famílias em ter seus filhos na escola; da criação de conselhos com a participação dos beneficiários. Devem, em síntese, ser políticas educativas (em relação aos hábitos alimentares), organizativas (para a defesa de direitos) e emancipadoras (visando a autonomia)

O Projeto supõe ainda que essas políticas sejam acompanhadas de *políticas estruturais*: Geração de Emprego e Renda, Previdência Social Universal, Incentivo à Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Bolsa Escola e Renda Mínima; e de *políticas específicas*: Programa Cupom de Alimentação, Doações de Cestas Emergenciais, Segurança e Qualidade dos Alimentos, Ampliação do PAT, Combate à Desnutrição Infantil e Materna, Ampliação da Merenda Escolar e outros. Propõe ainda *políticas locais* (estaduais e municipais); Programas para as Áreas Metropolitanas como Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Modernização dos equipamentos de abastecimento, Novo relacionamento com as redes de supermercados; Programas para pequenas e médias cidades como Banco de Alimentos, Parceria com varejistas, Agricultura urbana, e outros; Programas para Áreas Rurais como Apoio à agricultura familiar e à produção para o autoconsumo.

Quanto aos custos do Programa estão estimados os programas específicos com custo anual e a origem dos recursos. A principal proposta específica (cupons de alimentação) prevê um custo anual de R\$ 19,9 bilhões, “um montante de recursos relativamente pequeno”, conforme o próprio Projeto para “erradicar” a fome. Constatando que os “gastos sociais (exceto a Previdência) de diversos programas realizados atualmente são da ordem de R\$ 45 bilhões ao ano, o que é mais do que o dobro dos recursos necessários à implantação do Programa de Cupons de Alimentação proposto”, o Fome Zero afirma que é possível redirecionar parte dos recursos já existentes, gerenciar melhor os recursos disponíveis (como p.ex. o Fundo de Combate à Pobreza) e prever novos recursos.

Finalizando o Projeto, o documento aborda a questão de sua institucionalidade propondo-a diretamente vinculada à Presidência da República, assim como propõe a recuperação da experiência do CONSEA.

Uma avaliação inicial do documento revela tratar-se de estudo consistente e bem elaborado, no âmbito

da Segurança Alimentar, e que muito poderá contribuir para que a sociedade brasileira caminhe na efetivação do direito humano à segurança alimentar e nutricional. Mas, cabe ressaltar que o texto apresenta lacunas, particularmente na problematização dos fundamentos estruturais da desigualdade social que historicamente caracteriza a sociedade brasileira e ao não levar em consideração outros programas sociais no âmbito do enfrentamento à pobreza. Sua articulação à Seguridade Social, constitucionalmente afiançada e às demais políticas setoriais configura-se necessária e urgente, tendo em vista a superação da histórica desarticulação e superposição das ações sociais no país. Como afirma o documento do CFESS (2003), é preciso “considerar que as Políticas de Seguridade já têm os instrumentos necessários à descentralização (Conselhos, Planos e Fundos), portanto não é necessária a criação de novos mecanismos, já que os existentes podem ser redirecionados para os objetivos do Programa.”

A interface com a Assistência Social, enquanto política orientada pelo reconhecimento de direitos e provisão de necessidades sociais, deveria ser orgânica, uma vez que a questão da fome é, também, sem dúvida, um desafio a ser enfrentado no âmbito da instalação de mínimos sociais no país, como afirma a LOAS em seu artigo primeiro:

“A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativas pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

E, quando situo o direito humano à segurança alimentar e nutricional no conjunto dos mínimos sociais, assumo como referência a análise que vem sendo desenvolvida por Aldaiza Sposati sobre o tema. Para Sposati (1997), na análise dos mínimos sociais, o que está em questão é o estabelecimento de um padrão básico de inclusão social que contenha a idéia de dignidade e de cidadania. Afirma Sposati:

“Estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um outro estatuto de responsabilidade pública e social... é fundar uma nova cultura num contexto de grande acidez à sua proliferação. Por isto denomino este processo de revolução da consciência da cidadania”.

nia.” (1997:13) E, mais adiante: “...considero que há uma dupla interpretação de mínimos sociais: uma que é restrita, minimalista, e outra que considero ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão”. (1997: 15) Assim, “propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos. Trata-se de definir o *padrão societário de civilidade*. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade e o focalismo” (1997:10, grifos da autora)

Entendo que estamos tratando da constituição de um padrão básico de proteção e inclusão para os segmentos mais vulneráveis e de baixos rendimentos de nossa sociedade (que, nos anos recentes, tem sido submetidos a critérios de alta seletividade em termos de acesso a serviços sociais).

Para tal é preciso, como aponta o documento do CFESS, “assegurar a *direção de Seguridade* ao Fome Zero”, articulando-o a outras ações em uma perspectiva de inclusão social, conforme aponta a LOAS em seu artigo 25º “Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico social nos grupos populares, buscando subsidiar financeira e tecnicamente iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social”.

Projeto Fome Zero: significado político frente à Questão Social⁴ Brasileira

Para uma abordagem do significado político do Projeto Fome Zero na sociedade brasileira atual é necessário ter como referência as relações sociais mais amplas, assim como o que representou a eleição de Lula na construção da democracia, da república e da nação. Eleição que, como afirma o professor Francisco de Oliveira (2003), coloca em questão, mais uma vez

na história brasileira, a “disputa pelos sentidos da sociedade” num contexto em que caminhamos na contramão de interesses do capitalismo contemporâneo. Mas, não podemos esquecer que a imposição à escala mundial dos interesses dos dominantes gera, também, “iniciativas de contra-desmanche” para utilizar novamente uma expressão do Chico de Oliveira. Disputas centrais serão travadas nos próximos anos, questões estratégicas deverão ser enfrentadas, o novo governo inicia um processo que poderá dar um caráter de centralidade ao social na construção da nação.

Como já tenho afirmado, há Política nas Políticas Sociais, há direção e interesses em confronto, “seja sob o ponto de vista da recomposição do sistema de controle dominante, seja direcionada para a alteração/transformação desse sistema com a prevalência dos interesses e demandas dos segmentos alvo da política” (Abreu, 2002:133). Essa disputa, nos anos recentes, sob inspiração do ideário neoliberal, configurou um perfil despolitizado e refilantropizado para as Políticas Sociais Brasileiras no qual a pobreza ocupou o “lugar da não política” onde foi “figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da Filantropia” (Telles, 1998:15).

É este lugar da pobreza que o Programa Fome Zero coloca em questão. Ao trazer para o debate público a problemática da fome, movimentando a mídia, a opinião pública, os especialistas de diversas áreas, a Universidade, as lideranças locais, os governantes de estados e municípios, e outros cidadãos do país, o Fome Zero coloca a pobreza e a fome como questão pública, alvo de opções políticas que colocam em foco as alternativas de futuro para o país e os desafios da cidadania e da construção democrática nesta sociedade excludente e desigual. (Telles, 1998:3)

Os rumos e a politização desse debate é que permitirão que o Programa se coloque (ou não) na perspectiva de “forjar formas de resistência e de defesa da vida” na direção do enfrentamento da questão social que, como refere Yamamoto, “sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivem as desigualdades e a ela resistem e se opõem. É

4 Ao colocar como referência a Questão Social estou colocando em questão a divisão da sociedade em classes cuja apropriação da riqueza socialmente gerada é extremamente diferenciada. Estou colocando em questão portanto, a desigualdade e a disputa pela apropriação da riqueza social. Questão Social que se reformula, redefine, agrava ou se atenua, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico/social por natureza excludente.

nesta tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência que trabalham os assistentes sociais, situados nesse terreno e movidos por interesses sociais distintos, os quais não é possível abstrair ou deles fugir porque tecem a vida em sociedade.” (Iamamoto, 1998: 28)

O *risco* a ser enfrentado nessa disputa de sentidos: que o Programa permaneça apenas no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres e não se realize como direito social (e assim não se politize). É evidente que uma “cruzada solidária” contra a fome tem grande apelo e é capaz de realizar um consenso social (dimensão importante para o governo); mas, é também, mais do que sabido, que é preciso enfrentar no âmbito da esfera pública as causas da fome e da pobreza (e não apenas abordá-la emergencialmente).

Como afirma Valente (2003:23), referindo-se à solidariedade de grandes grupos empresariais (Pão de Açúcar, Nestle e outros), “A Segurança Alimentar da população não pode ser garantida por meio da solidariedade, estas ações devem ser progressivamente assumidas pelo Estado e desenvolvidas dentro da ótica de garantia de direitos e inseridas em um processo emancipatório de construção da cidadania”.

A Gestão do Projeto Fome Zero: sua estruturação, polêmicas técnicas e políticas

O Programa Fome Zero tem sido apresentado como um Programa de todo o Governo. Por isso envolve todos os Ministérios e conta com a estrutura do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Sua proposta é combinar políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais, mas, no momento, sua visibilidade pública vem se efetivando sobretudo pelo Programa Cartão Alimentação.

As principais polêmicas relacionadas ao Programa Fome Zero estão relacionadas a seu processo inicial de implantação técnica e política. Desde sua apresentação pelo Instituto de Cidadania a proposta vem sendo alvo de polêmicas e críticas por muitos aspectos. Alguns exemplos:

- pela criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MP nº 103 de 01/01/2003) a partir da consideração de que uma nova instituição não resolveria o problema da fome e que os programas de transferência monetária deveriam ser expandidos (PETI, Agente Jovem, BPC, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Bolsa Escola, Auxílio -Gás), questão que ainda está na pauta dos debates.

- pela estimativa de atingir, no primeiro ano do Programa apenas 5% dos 44 milhões de pobres (9,3 milhões de famílias) que podem ser beneficiados;

- por sua opção pela vinculação (exclusiva) do uso dos R\$ 50,00 à compra de alimentos, da qual o governo não abriu mão;

- pela exigência de recibos e notas fiscais (atualmente são aceitas outras comprovações, inclusive testemunho);

- pela proposta de passar os benefícios em forma de cupom (diante das críticas, o governo passou a maior parte do dinheiro para o Cartão Alimentação);

- pela distribuição de cestas (ainda que em caráter emergencial), considerada assistencialismo;

- pela lista de alimentos que não poderiam ser adquiridos com o cupom;

- pelas dificuldades burocráticas na abertura de contas bancárias para doações para o Fome Zero;

- pelas resistências de governos estaduais em assumir a coordenação regional do Programa;

- pela participação de membros dos fóruns criados pela Comunidade Solidária nos comitês gestores do Fome Zero (proposta em relação à qual o governo já recuou);

O projeto-piloto em andamento nos municípios de Acauã e Guaribas, no Estado do Piauí (semi árido nordestino), vem evidenciando outras dimensões da questão como, por exemplo, a necessidade da água e da construção de cisternas para obtê-la (ações já desencadeadas). Outros municípios já desenvolvem iniciativas para implantar o Programa (cadastramento da população, banco de alimentos etc). O Município de São Paulo, que abriga população “superpobre”, “equivalente a 83 Guaribas em áreas de altíssima privação social” (Dados do IBGE - Folha de São Paulo, 23/02/03), através da Secretaria de Assistência Social do Município, propõe o Programa como “elo de ação inter-setorial e territorial como um primeiro Projeto Integrado de Segurança Alimentar”.

O CONSEA, órgão consultivo do Programa, já iniciou suas atividades e as questões aqui referidas vêm sendo objeto de suas reuniões.

O Programa Fome Zero, a lógica neo-liberal e o assistencialismo

Finalmente, cabe buscar desvendar este Programa a partir da lógica que vem orientando, nos anos recentes, as políticas sociais brasileiras, particularmente as direcionadas aos segmentos mais pobres da população. Esta lógica que subordina as políticas sociais aos ajustes estruturais da economia e às regras do mercado, moldou para a Política Social brasileira um perfil despolitizado, privatizado e refilantropizado, como bem atesta o Programa Comunidade Solidária e seus desdobramentos (Comunidade Ativa, Projeto Alvorada).

Partimos da constatação de **que nunca neste país foi adotada uma política global de enfrentamento à pobreza**. Ao contrário, as políticas sociais brasileiras têm-se mostrado erráticas e tímidas e incapazes de sequer atenuar a enorme desigualdade que caracteriza nossa sociedade. Voltadas apenas aos indigentes, focalizadas⁵ nos mais pobres entre os pobres, seletivas e compensatórias, vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza (Silva, 2001) e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais. Apesar da predominância dessas características, merecem reconhecimento: o Benefício de Prestação Continuada - BPC, previsto na Constituição Federal de 1988, regulamentado pela LOAS em 1993 e implantado em 1996, que, apesar do baixíssimo “corte” de renda para selecionar seus usuários, beneficia aproximadamente 1 milhão e 400 mil beneficiários (CNAS); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e o Programa Bolsa Escola que, embora se constitua um benefício bastante modesto, hoje alcança todos os municípios do país, configurando uma emergente rede de proteção social.

Sob esse ângulo de análise, o Programa Fome Zero, apesar de seu grande apelo simbólico (tal como o Programa Comunidade Solidária) não apresenta inovações, pelo menos em seu desenho concreto inicial, embora em sua proposta original fique explícita a perspectiva de associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social e a medidas de cunho mais estrutural. Até o momento, no entanto, as ações implementadas mostram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos. São ações que nos colocam como aponta Telles (1998:22) “no fio da navalha, essa estreita fronteira entre direitos e carências na qual transitam” programas como esse. Aí parece estar o maior desafio do Programa, e que “diz respeito às mediações políticas entre o mundo social e o universo público dos direitos e da cidadania. Essas mediações, a serem construídas e reinventadas, circunscrevem um campo de conflito que é também de disputa pelos sentidos de modernidade, cidadania e democracia. Disputa que diz respeito também ao sentido político e desdobramentos possíveis de programas de enfrentamento à pobreza ... Pois, no fio da navalha em que transitam, suas promessas de cidadania dependem grandemente da refundação da política como espaços de criação e generalização de direitos.” (Telles, 1998:22)

Isso em uma sociedade onde, historicamente, as ações de enfrentamento à pobreza têm se apoiado, na maior parte das vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas. “Essa matriz conservadora, baseada na reciprocidade e em relações de caráter personalizado, permeou o conjunto da vida nacional e, para os segmentos populacionais inclusos nas faixas de renda mais baixas vêm gerando uma condição de “prisioneiros de relações de dependência pessoal, da deferência e da lealdade...sendo a identidade do trabalhador pobre tratada como algo inferior”

⁵ De acordo com Silva, (2001) o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade, não se contrapõe à universalização de direitos. “Todavia, no contexto de reforma dos programas sociais na América Latina a concepção de focalização vem significando medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as populações, já estruturalmente vulneráveis, em detrimento de ações universais, interrompendo assim, um processo de lutas sociais por universalização dos direitos sociais em curso no continente latino-americano e, especificamente, no Brasil, noas anos 80.” (Silva, 2001:13)

(Zaluar, 1985:49). No campo da assistência social, esta matriz reforça as figuras do 'pobre beneficiário', do 'desamparado' e do necessitado', com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza." (Yazbek, 2003:50)

Em síntese, é nessa matriz que vem se fundamentando, historicamente, a lógica assistencialista que permeia as ações assistenciais na sociedade brasileira. Romper com essa lógica e superar a identificação da assistência social (direito constitucional) e das políticas sociais em geral com o assistencialismo e com o poder desarticulador do clientelismo é o desafio.

Referências Bibliográficas

- ABREU, Marina Maciel. O Controle Social e a Mediação da Política de Assistência Social na sociedade brasileira na atualidade - indicações para o debate. *Revista de Políticas Públicas/UFMA*. São Luis, EDUFAMA, v. 6, n. 1, 2002.
- IAMAMOTO, Marilda. *O Serviço Social na Contemporaneidade*. São Paulo, Cortez, 1998.
- MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. São Paulo. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 24, p. 195-207, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Aula inaugural nas Ciências Sociais USP*. (mimeo) São Paulo, 1º semestre 2003.
- SPOSATI, Aldaiza. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social e Sociedade*, n. 55, São Paulo, Cortez, 1997.
- SILVA e SILVA, Maria Ozanira. *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2001.
- TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos: notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. In *Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo, Polis, 1998.
- PROJETO Fome Zero. Instituto de Cidadania 3ª versão, 2002.
- VALENTE, Flávio Luiz S. A mobilização da sociedade será fundamental. Entrevista in *PUC viva* Revista dos professores da PUC/SP, São Paulo ano 5, nº19, 2003.
- YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo, Cortez, 2003.
- ZALUAR, Alba. *A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo. Brasiliense, 1985.

Recebido em: 23/04/2003

Aprovado em: 28/06/2003