

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

Alice Caetano Pereira

QUESTÃO SOCIAL E FOME NO BRASIL: Uma análise a partir do SISVAN

Juiz de Fora

2023

Alice Caetano Pereira

QUESTÃO SOCIAL E FOME NO BRASIL: Uma análise a partir do SISVAN

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Me. Victor Martins Lopes de Araújo

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Caetano Pereira, Alice .

Questão social e fome no Brasil : Uma análise a partir do SISVAN / Alice Caetano Pereira. -- 2023.
74 f.

Orientador: Victor Martins Lopes de Araújo
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social, 2023.

1. Fome . 2. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional . 3. Segurança Alimentar. 4. Questão social . I. Martins Lopes de Araújo, Victor , orient. II. Título.



UNIVERSIDADE
FEDERAL DE JUIZ DE FORA



ALICE CAETANO PEREIRA

FOME E QUESTÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SISVAN

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Política de Ação do Serviço Social, como requisito para obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social, na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador(a): Prof. Me. Victor Martins Lopes Lopes de Araújo

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em 12 de julho de 2023, por banca composta pelos seguintes membros:

Prof. Me. Victor MARTINS Lopes De Araújo – Orientador(a)

Profa. Me. Nanci Lagioto Hespanhol Simões

Prof. Dra. Mônica Aparecida Grossi Rogrigues

Nota: 90

Juiz de Fora
Julho de 2023

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, e a minha família, que me apoiou em todos os momentos, ao meu orientador que aceitou esse desafio, e a todos que contribuíram direta ou indiretamente em minha formação acadêmica.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Angelita e ao meu pai Eleandro por todo o amor, apoio, carinho, incentivo e cuidado em criar alguém sensível com a necessidade de olhar para o outro, o que se traduz na escolha do tema deste trabalho;

Ao meu orientador, professor Victor pelo apoio e paciência em todos os momentos de construção deste trabalho sendo um profissional proeminente e que em todo momento acreditou em meu potencial me dando a oportunidade de realizar essa pesquisa;

À professora Nanci, por aceitar ser parte da banca examinadora e engradecer o trabalho com seus comentários e avaliações, pelas aulas que cativaram e me inspiraram enquanto aluna e futura Assistente Social sempre em busca de capacitação e aperfeiçoamento profissional;

A minha irmã Isabella, que foi um pilar fundamental ao longo dessa trajetória;

Ao meu namorado Pedro, que sempre esteve comigo, sendo um apoio fundamental na cidade de Juiz de Fora nos melhores e piores momentos vivenciados ao longo desse processo, sempre ao meu lado, comemorando as pequenas vitórias diárias;

Agradeço, também, aos meus amigos pelos longos anos de amizade, e por tornarem mais leve e divertido esse processo;

Aos meus familiares, pela torcida e confiança;

Agradeço à Universidade Federal de Juiz de Fora por proporcionar ensino de qualidade, e aos que foram meus professores, por toda dedicação.

RESUMO

A fome, como expressão da questão social, é uma consequência direta do sistema de produção capitalista. Infelizmente, milhares de pessoas no Brasil são privadas do acesso a uma alimentação adequada, mesmo que seja um direito universal de todos os cidadãos. Para enfrentar essa problemática, surgem as políticas sociais como alternativas que visam amenizar essa desigualdade. Nesse contexto, o presente trabalho se propõe a apresentar o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), desempenhando um papel fundamental na coleta e análise de dados sobre a situação alimentar e nutricional do país. Além disso, serão abordados os impactos que o neoliberalismo trouxe para a população, evidenciando a necessidade de ações efetivas para combater a fome e promover a segurança alimentar.

Palavras chaves: Fome; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional; Segurança Alimentar; Questão Social.

RESUMEN

El hambre, como expresión de la cuestión social, es una consecuencia directa del sistema de producción capitalista. Lamentablemente, miles de personas en Brasil carecen de acceso a una alimentación adecuada, a pesar de ser un derecho universal de todos los ciudadanos. Para abordar esta problemática, surgen las políticas sociales como alternativas que buscan mitigar esta desigualdad. En este contexto, el presente trabajo se propone presentar el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN), desempeñando un papel fundamental en la recolección y análisis de datos sobre la situación alimentaria y nutricional del país. Además, se abordarán los impactos que el neoliberalismo ha traído a la población, evidenciando la necesidad de acciones efectivas para combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria.

Palabras clave: Hambre; Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional; Seguridad Alimentaria; Cuestión Social.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

BPC- Benefício de Prestação Continuada

CIAN- Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição

CNS- Conselho Nacional de Saúde

CONAB- Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA- Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CRAS- Centro de Referência em Assistência Social

CUT- Central única dos Trabalhadores

DHAA- Direito Humano a Alimentação Adequada

EBIA- Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

ENPACS- Estratégia Nacional para a Alimentação Complementar Saudável

FAO- Food and Agriculture Organization

FHC- Fernando Henrique Cardoso

FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LOSAN- Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MSI- Modelo de Substituição de Importação

MST- Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

ODS- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU- Organização das Nações Unidas

PAA- Programa de Aquisição de Alimentos

PAIF- Programa de Atenção à Família

PBF- Programa Bolsa Família

PFZ- Programa Fome Zero

PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios

PNAE- Política Nacional de Alimentação Escolar

PNAN- Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

POF- Pesquisa de Orçamentos Familiares

PPA- Plano Plurianual

PPP- Parcerias Público-Privadas

PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSE- Programa Saúde na Escola

PT- Partido dos Trabalhadores

SAN- Segurança Alimentar e Nutricional

SESAN- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUAS- Sistema Único de proteção e Assistência Social

VAN- Vigilância Alimentar e Nutricional

VIGITEL- Vigilância de Doenças Crônicas por Inquéritos Telefônicos

LISTA DE TABELA

Gráfico 1- Total de adultos que tinham o hábito de realizar no mínimo as três refeições principais do dia: período de 2015 a 2018.....	62
Gráfico 2- Total de adultos que tinham o hábito de realizar no mínimo as três refeições principais do dia: período de 2019 a 2022.....	64
Gráfico 3- Total de adultos que tinham o hábito de realizar no mínimo as três refeições principais do dia: período de 2015 a 2022.....	70

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 AS PARTICULARIDADES DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL	21
1.2 A FOME ENQUANTO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL	25
1.3 CAPITALISMO CENTRAL E O ENFRENTAMENTO À FOME	31
2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO.....	36
2.1 A FORMULAÇÃO AS POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	40
2.2 SISTEMA DE VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	46
2.3 PROGRAMA FOME ZERO	50
3 NEOLIBERALISMO.....	55
3.1 O ACIRRAMENTO DA FOME NO NEOLIBERALISMO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SISVAN.....	62
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72

1 INTRODUÇÃO

O espaço sócio-ocupacional que inspirou a presente pesquisa está situado no município de Santos Dumont-MG, onde vem se desenvolvendo o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) do município. Minha inserção nesse espaço se deu por conta da realização do “Estágio obrigatório I,II, e III” do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

A atuação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, conta com uma equipe multidisciplinar sendo: médico pediatra, assistente social, nutricionista e técnico administrativo. Profissionais esses que atuam na promoção em saúde e viabilização dos demais direitos sociais da população usuária do Sistema Único de Saúde (SUS) ou da rede socioassistencial que tiveram suas demandas encaminhadas ao Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

A execução do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) está presente no município desde outubro de 1997 e fica localizada na Av. Dr. Guilherme de Castro 751, Centro. Atualmente são atendidas crianças de 0 a 2 anos: prematuras, baixo peso ou em risco de desnutrição, sendo realizado o controle de peso e estatura, consultas médicas de orientações e verificação de desenvolvimento adequado para a idade. Caso haja a necessidade é fornecido a fórmula infantil ou suplementação alimentar, além disso, é realizada a pesagem dos crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A valorização da avaliação do estado nutricional é fundamental para que possa ser aprimoradas as políticas de assistência social. O SISVAN desempenha um papel fundamental como ferramenta de apoio para a promoção da saúde, articulando as políticas da Seguridade Social brasileira em torno do combate a fome a desnutrição.

Em sua expressão mais dramática, a exclusão social no Brasil pode ser representada por aqueles brasileiros que ainda sofrem com a fome. As estatísticas nacionais mostram que a geografia da fome é caracterizada pelas regiões e áreas de extrema pobreza, onde os indicadores econômicos, educacionais e de desenvolvimento são mais baixos.

A fome é definida de forma técnica e comum nas análises acadêmicas sobre políticas públicas. Essa expressão da questão social é associada ao conceito de segurança alimentar, que representa o direito de todos ao acesso regular e contínuo a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas (BRASIL,2006).

Então a insegurança alimentar surge quando ocorre a falta de acesso à alimentação, podendo ser classificada em três estágios: leve, em que há preocupação com o acesso aos alimentos; moderada, que além da qualidade, há uma redução na quantidade de alimentos disponíveis; e grave, em que existe uma restrição significativa na quantidade de alimentos, aumentando a possibilidade de ocorrência da fome (SPERANDIO et al.,2015).

Os níveis de insegurança alimentar conduzem as inúmeras famílias a recorrerem as entidades representativas da assistência social de caráter público ou pelo terceiro setor da economia como forma de amenizar os impactos advindos da questão social.

No Brasil quem publicou os primeiros estudos sobre as características da fome no país, foi o médico, geógrafo e antropólogo pernambucano Josué de Castro (1908-1973), sendo pioneiro em denunciar a fome no país. O autor destaca seu estarrecimento diante do fenômeno ao percorrer os bairros periféricos do Recife: “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, 2001).

O trabalho do autor através da publicação de *Geografia da Fome*¹ (1946), escancarou essa questão que assolava o Brasil que até então era visto como um problema individualizante, não havendo necessidade de políticas públicas para sua superação, o autor defendia que os fatores causadores da Insegurança Alimentar seriam: a desigualdade social provocada pela concentração latifundiária e de renda, processos desordenados de urbanização, salários insuficientes e a marginalização da população (FRUTUOSO; VIANA, 2021).

Sua análise partiu de um viés multidisciplinar- social, político-econômico, nutricional e clínico que tornou seu trabalho uma base fundamental para compreender a alimentação em si e a história da fome no Brasil.

Números da FAO (*Food and Agriculture Organization*) indicam que o Brasil observou um declínio significativo na prevalência da população subnutrida. No triênio de 2004-2006 passou de 6,5% para menos de 2,5% em 2018-2020 (FAO,2020). No entanto, cabe destacar que nos últimos anos os alertas com a fome retornam ao noticiário e a vida de uma parcela de brasileiros. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) conduzida pelo Instituto

¹ “Geografia da fome” está na base da mais célebre obra de Josué de Castro: *Geopolítica da fome*. O autor explica, no prefácio, que foi a editora norte americana Little Brown & Co., de Boston, que lhe sugeriu estender ao mundo inteiro a aplicação dos métodos que empregara com relação ao Brasil e que deram origem, em 1946, ao livro *Geografia da fome*. *Geopolítica da fome* constitui uma das maiores obras científicas do pós-guerra. Obteve sucesso universal, de a volta ao mundo foi recomendada pela recém-criada FAO, traduzida em vinte e seis idiomas, conheceu múltiplas reedições e marcou profundamente as consciências (ZIEGLER, 2011. p.87).

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2018, mostrou que a insegurança alimentar grave afetou 5,8% da população brasileira, marcando um primeiro aumento registrado desde o ano de 2004. No entanto, em decorrência as ofensivas neoliberais atreladas aos impactos trazidos pela pandemia da Covid-19, dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar evidenciaram um novo aumento. A insegurança alimentar grave afetava 15,5% da população, o equivalente a mais de 33 milhões de brasileiros (PENSSAN, 2022).

É importante ressaltar que o Programa Fome Zero é reconhecido como propulsor no declínio da insegurança alimentar observada no Brasil até o ano de 2014, que marcado por um conjunto de ações e eixos integrados concluíram seu objetivo de erradicação da fome juntamente com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), sendo constituído como órgão consultivo com representantes da sociedade civil, também ocorridos em janeiro de 2003 (VASCONCELOS,2005).

O acesso a alimentação é um direito humano devendo o Estado ser responsável pela garantia do acesso a alimentos de qualidade a população para atender as necessidades nutricionais básicas e essenciais para a manutenção da saúde. O Brasil deve enfrentar a fome das mais diferentes formas com os demais setores da sociedade (CASEMIRO; VALLA; GUIMARÃES, 2010).

Dessa forma é necessário compreender a fome em sua totalidade e todos os processos políticos, sociais e econômicos que a cercam que trarão rebatimentos para a vida da população brasileira diretamente. A pesquisa realizada neste trabalho de conclusão de curso conduzirá a discussão dos rebatimentos que o neoliberalismo trouxe aos níveis de Insegurança Alimentar da população brasileira. Para isso será utilizado os dados do período de 2015 a 2022 do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), para evidenciar este processo e os rebatimentos que a política macroeconômica conduziu no país.

1. A QUESTÃO SOCIAL

Segundo Yamamoto (2001), é fundamental compreender que a análise da questão social origina-se das configurações que envolvem a condição “trabalho”, imerso a contradição que se estabelece nas disputas entre projetos societários, os quais envolvem distintos interesses classistas. Esses interesses referem-se as concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais. Sendo assim, o trato da questão social é apresentado enquanto “disfunção” ou “ameaça” a ordem e à coesão social. Dessa forma, passam a ser canalizadas as

respostas à questão social: mecanismos reguladores do mercado e para as organizações privadas, partilhando com o Estado estratégias para a implementação de programas focalizados e descentralizados de “combate à pobreza e a exclusão social”. Então, a autora considera a “questão social”, como:

Indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto de classes trabalhadoras[...], ela é tributária das formas assumidas pelo trabalho e pelo Estado na sociedade burguesa e não um fenômeno recente [...] (IAMAMOTO, 2001, p.9).

A expressão “questão social” referia-se inicialmente a um viés no qual era vista como ameaça ao protagonismo que a classe operária representava a ordem instituída. No entanto, os processos sociais nas quais a mesma traduz encontra-se nas análises de Marx, no que diz respeito a sociabilidade capitalista. Uma vez em que nessa conjuntura, o regime capitalista de produção é tanto um processo de “produção das condições materiais da vida humana”, quanto um processo que se desenvolve sob relações sociais-histórico-econômicas de produção específicas. Em sua dinâmica, irá produzir e reproduzir suas condições materiais de existência, as relações sociais contraditórias e formas sociais através das quais se expressam (IAMAMOTO, 2001).

Para Netto (2001), a expressão “questão social” se apresenta para denominar o fenômeno que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no século XVIII. Tratava-se do fenômeno do pauperismo. A designação desse pauperismo pela expressão “questão social” relaciona-se diretamente aos seus desdobramentos sócio-políticos.

Iamamoto (2001) afirma a ligação entre a produção dos bens materiais e a forma econômico social em que é realizada, ou seja, a totalidade das relações entre os homens regulados pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. A autora afirma que obscurecer as relações sociais nas quais cercam a produção de riqueza é cair nas armadilhas da mistificação, influenciando hoje muitas análises sobre o trabalho na sociedade burguesa. Sendo esse o equívoco cometido por estudiosos que aprisionam suas análises a partir da ótica somente ao valor de uso e da forma técnico-material que se expressam as relações do trabalho ignorando, conforme a autora,

[...]à forma social da riqueza, isto é, a natureza do valor de troca e dos fetichismos que acompanham” uma vez que apresentavam somente a “riqueza em geral” destituindo sua historicidade e valorações sociais “como se o valor de troca fosse mero cerimonial (IAMAMOTO, 2001, p.12).

Desconsiderar essa problemática desfigura-se o debate sobre o trabalho e a questão social na atualidade. Esse procedimento é atualizado entre intelectuais que discutem o trabalho enquanto valor de uso em nome da teoria social crítica, enquanto atividade produtiva útil em sua substância material. Isso independe da sua determinação em gênese, ou seja, dos determinantes das relações sociais nas quais se produz a sociedade burguesa. Determinantes esses que são inseparáveis da sua forma de valor, cujas implicações são silenciadas por meio dessas análises, culminando na reificação privilegiando os atributos das coisas materiais em detrimento das relações sociais que as qualificam. Segundo Marx (1985 apud Iamamoto, 2001), trata-se da “a materialização das relações sociais e a personificação das coisas”. Reiterando os mesmos equívocos da economia política clássica, embora em nome da teoria social crítica (IAMAMOTO, 2001).

Iamamoto (2001) afirma que há um desencontro entre método e teoria, onde a linguagem rebuscada de Marx confunde não especialistas. Isso ocorre uma vez que, para a autora, a forma complexa e específica de linguagem utilizada por Marx dificulta a compreensão de sua teoria por parte daqueles que não são especialistas no assunto. Para o autor

a atividade produtiva do homem em geral, por meio do qual opera seu metabolismo com a natureza - em sua simples existência natural e independente da sociedade, nada tem de social (MARX 1985 p. 272 apud IAMAMOTO, 2001).

Pensar o trabalho e a questão social na sociedade capitalista supõe compreender sua historicidade, sendo dois elementos indissociáveis.

Primeiro, a mercadoria é o caráter predominante e determinantes dos produtos, onde o sujeito aparece como um mero vendedor de mercadorias. Ele é um trabalhador “livre” que vende sua força de trabalho ou uma medida determinada de seu tempo de vida. Isso faz com que seu ofício assumirá a condição social de “trabalho assalariado”, com caráter geral. Dessa forma, os agentes da sociedade, sendo eles o trabalhador assalariado e o capitalista, serão personificações do capital e trabalho, dotados de caracteres sociais que este processo social de produção irá imprimir a esses indivíduos sociais, que são produtos dessa relação. Cabe ressaltar que a forma específica de valor, com base na forma mercadoria e seu fetiche, subverte as relações entre os homens à relação entre coisas (IAMAMOTO,2001).

Segundo, a mais-valia é a finalidade direta e o móvel determinante da produção. Uma vez que a tendência à lógica do mercado em reduzir o preço de custo converte-se na

intensificação da força produtiva do trabalho social, resultando na força produtiva do capital (IAMAMOTO,2001).

Uma vez que este não se encontra como uma relação materializada, como citado anteriormente, mas, para Marx (1985 apud Iamamoto 2001), uma relação social de produção que corresponde a uma formação histórica da sociedade. Quando essa relação se materializa, atribui-se a ela um caráter social específico. Em outras palavras, trata-se do conjunto dos meios de produção convertidos em capital, monopolizados por parte da sociedade, incluindo os produtos e as condições do exercício da força de trabalho, autonomizados frente a força viva de trabalho. Esse antagonismo personifica-se como capital.

Para Iamamoto (2001), esse processo de acumulação, ou a reprodução ampliada do capital, realiza-se historicamente sob um duplo movimento. Ou seja, quando a composição do capital se mantém inalterada, o aumento desse capital revela-se como ampliação da classe capitalista, onde aumenta-se seus poderes e competem entre si, aumentando o poder do capital sobre o trabalho.

Reduz proporcionalmente o emprego da força viva de trabalho em consequência de empregar meios de produção mais eficientes, impulsionando assim o aumento da produtividade e trabalho social. Uma vez que a incorporação de avanços técnicos e científicos impulsionam os trabalhadores a produzirem mais em menos tempo, reduz-se assim o tempo de trabalho socialmente necessário a produção de mercadorias. Ou seja, aumenta simultaneamente o tempo de trabalho excedente ou mais valia. Reduzindo relativamente o capital variável, emprega-se na força de trabalho, aumentando o capital constante empregado nos meios materiais de produção (IAMAMOTO, 2001).

Com isso, Marx (1980 apud Iamamoto, 2001) afirma que a incorporação das conquistas da ciência no processo de produção, na sua globalidade - ela mesma uma força produtiva por excelência - contribui para acelerar a produtividade do trabalho e a rotação do capital, permitindo uma ampliação das taxas de lucratividade. Uma vez que para o autor:

A centração e centralização de capitais, impulsionadas pelo crédito e pela concorrência, ampliam a escala de produção. [...] Com isso, o decréscimo relativo de capital variável aparece inversamente como crescimento absoluto da população trabalhadora, mais rápido que os meios de sua ocupação. Assim o processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária as necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital. é a lei particular de população deste regime de produção: com a acumulação, obra da própria classe trabalhadora, esta produz, em volume crescente, os meios de seu excesso relativo. Acrescente-se a isso o interesse dos empresários capitalistas em extrair uma maior quantidade de trabalho de uma parcela menor de trabalhadores - via ampliação da jornada de trabalho e

intensificação do trabalho, articulando assim os meios de extração de mais valia absoluta e relativa, fazendo com o que o trabalho excedente desses segmentos empregados ocasione em contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar para além dos incapacitados para a atividade produtiva (MARX, 1980 p.14).

Dessa forma, irá submergir essa população de trabalhadores aptos ao trabalho, culminando no acirramento concorrencial entre os próprios trabalhadores no que se refere a oferta e procura, o que provocará as interferências na regulação dos salários. Dentre essa superpopulação relativa, chamada durante a revolução industrial de “exército industrial de reserva”, ocorreram nos centros industriais as oscilações cíclicas e eventuais de absorção e repulsa. Essa superpopulação na agricultura ocorrerá por meio da redução de demandas da força de trabalho, devido ao processo de industrialização, onde não acompanhará o processo de absorção dos centros urbanos. Cabe destacar também a parcela de trabalhadores ativos em situações irregulares por meio da precarização, havendo a hiperexploração dos mesmos, que irão sobreviver abaixo do nível médio da classe trabalhadora (IAMAMOTO, 2001).

Assim, haverá a complementação de quadros paupérrimos, havendo contingentes populacionais miseráveis que se encontram aptos ao trabalho, juntamente com segmentos incapacitados para a realização do trabalho, onde sua sobrevivência vai depender da renda das demais classes do conjunto dos trabalhadores (IAMAMOTO, 2001).

Ou seja, a ascensão da força de trabalho disponível estará intrinsecamente ligada às causas que a força expansiva do capital, o que explicita a lei geral da acumulação capitalista. Uma vez que pode ser modificada perante o desenrolar do aperfeiçoamento dos meios de produção e desenvolvimento da produtividade do trabalho social mais rápido do que a população trabalhadora produtiva. Tal lei irá expressar em sua estrutura do meio capitalista, como afirma Marx (1985), o fato de que parcela da população trabalhadora sempre cresce mais rapidamente do que a necessidade de seu emprego para os fins de valorização do capital. Desencadeando assim a acumulação da miséria ao mesmo tempo em que cresce a acumulação do capital, podendo observar neste fenômeno a raiz da produção e reprodução da questão social na ordem capitalista.

Ainda na autora Iamamoto, 2001, a existência do trabalhador livre, ou seja, a separação das condições de seu trabalho, torna o indivíduo um “pobre virtual”.

Pobre enquanto inteiramente necessitado, excluído de toda a riqueza objetiva, dotado de mera capacidade de trabalho e alijado das condições necessárias a sua realização objetiva na criação de seus meios de sobrevivência, [...] uma vez que a capacidade de trabalho é mera potência o indivíduo só pode realizá-

la se encontrar lugar no mercado de trabalho, quando demandado pelos empresários capitalistas. (IAMAMOTO, 2001, p.16)

Para a autora, sua sobrevivência depende de meios sociais, através do intercâmbio de mercadorias, cujo controle independe dos produtores. Destaca-se que o pauperismo não é apenas proveniente da distribuição de renda, mas sim provém da própria produção. Ou seja, é resultado da distribuição dos meios de produção em sua gênese, portanto, em suas relações entre as classes em sua totalidade da vida social, em múltiplos aspectos (cultural, intelectual, moral).

Tais processos estarão em evidência a partir do desmonte das políticas sociais públicas e dos serviços a elas relacionados, destituindo do Estado quaisquer responsabilidades na preservação do direito à vida dos segmentos sociais específicos, transferindo ao próprio meio social a responsabilização e a solidarização aos cidadãos. Sendo a sobra de seu tempo e renda (IAMAMOTO, 2001).

Compreende-se que a questão social refere-se a um conjunto de expressões das desigualdades sociais que provém dessa sociedade capitalista, que torna imprescindível a mediação do Estado. Tendo sua gênese na coletividade da produção contraposto à apropriação privada da atividade humana e das condições necessárias à sua efetivação. O trabalho é indissociável da emergência do trabalhador livre, pois depende da sua força de trabalho como meio de satisfazer seus sentidos humano-genéricos. Então, pode-se afirmar que a questão social traz consigo as disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, transversalizadas por relações de gênero, raça e regionalização. Resposta-se a causa aos demais segmentos da sociedade civil e o poder estatal, como afirma Iamamoto (2001)

É fato conhecido que historicamente a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo o seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder, e, em especial, pelo Estado. *Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.* Esse reconhecimento dá origem a uma ampla esfera de direitos sociais públicos atinentes ao trabalho - consubstanciados em serviços e políticas sociais-, o que nos países centrais expressou-se no Welfare State, Estado Providência ou Estado Social (IAMAMOTO, 2001, p.17).

A forma que o Estado encontra de enfrentar a questão social diz respeito a criminalização as classes subalternas, onde conceitua-se a noção de “classes perigosas” sujeitas

a repressão e extinção. Além disso, há uma tendência de naturalização da questão social acompanhada de transformação de reivindicações populares em objeto de políticas públicas focalizadas de combate à pobreza, ou em respostas imediatas de repressão aos pobres através da violência por meio do poder coercitivo estatal. Esses aparatos estratégicos são utilizados na atualidade como forma de controle da questão social, uma vez que é necessária a construção do consenso ao regime democrático (IAMAMOTO,2001).

Iamamoto (2001), afirma que há uma dupla armadilha que envolve o entendimento pela questão social, quando suas diferenciadas expressões são desconectadas de sua gênese, desconsiderando todos os processos sociais contraditórios em sua dimensão de totalidade, que as criam e transformam. A mesma afirma que há o risco de cair na fragmentação da questão social, atribuindo-se aos indivíduos a responsabilidade pela sua situação. Essa ótica dos “problemas sociais”, ou seja, na culpabilização do sujeito, perdendo a dimensão de totalidade, isentando a sociedade de classes da responsabilidade pela produção das desigualdades. Essa pulverização resulta na autonomização de múltiplas expressões, ou seja, várias “questões sociais”, mais uma vez comprometendo a dimensão da totalidade. Dessa forma, impede-se assim de resgatar a origem da questão social.

Outra armadilha, segundo a autora, é aprisionar a análise restrita a um discurso genérico, condicionando-a a uma visão unívoca e indiferenciada da questão social. Isso restringe as análises estruturais, segmentadas da dinâmica conjuntural e da vida dos sujeitos sociais, esvaziando assim a questão social de suas particularidades. Perde-se o movimento e detalhadas da vida ao se desconsiderar suas expressões específicas, que desafiam a “pesquisa concreta de situações concretas” (IAMAMOTO,2001).

Dessa forma, entende-se que a questão social é produto das contradições presentes na sociabilidade do modo de produção capitalista, onde o mesmo é responsável pela produção e reprodução da vida. Tendo em suas expressões os determinantes sociais nos quais provém deste processo excludente e exploratório.

1.1 AS PARTICULARIDADES DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

Dentro das condições estruturais da sociabilidade capitalista, inúmeros sujeitos são impossibilitados de acessar o direito à alimentação. A problemática da falta do acesso aos alimentos, de maneira que garanta a condição de vida digna, acarreta em sérias consequências para a saúde e vida das pessoas. Dentro desse modelo econômico de produção, é possível compreender a fome enquanto “expressão da questão social”, uma vez que o desenvolvimento

das forças produtivas promove condições para suprir a demanda alimentar da população, todavia existe uma massa de pessoas famintas.

Assim, este tópico será responsável por analisar as particularidades nas quais cercam o Brasil e seu desenvolvimento sócio-histórico, e conseqüentemente, a forma como se expressa a questão social como resultado da correlação de forças do modo de produção capitalista. Dessa forma, compreende-se as características da formação social brasileira como:

(...) marcada por coronelismos, populismos, por formas políticas de apropriação da esfera pública em função de interesses particularistas dos grupos de poder. (...) uma sociedade hierarquizada em que as relações sociais ora são regidas pela cumplicidade - quando as pessoas se identificam como iguais - ora pelo “mando e pela obediência” - quando as pessoas se reconhecem como desiguais -, mas não pelo reconhecimento de igualdade jurídica dos cidadãos (CHAUI, 1995 apud IAMAMOTO, 2000, p. 31).

A partir desta retomada da formação social brasileira, é possível observar, na leitura de Iamamoto (2000), que a “modernização conservadora” instituiu uma aliança com o capital nacional e internacional. Passaram a atender aos interesses oligárquicos e patrimoniais, em contrapartida, que as desigualdades sociais se agravam e se diversificam. Isso se expressa nas lutas operárias, em reivindicações do movimento negro, na luta pela terra, pela liberdade sindical, pelo direito a greve, no direito à saúde, alimentação, habitação entre outros. Ou seja, a questão social na sociedade brasileira recebe diferentes denominações, dentre as quais: “coletividades anormais”, “sociedade civil incapaz”, “povo amorfo”, explicitando assim

(...) o tom predominante é a suspeita que a vítima é culpada, e a pobreza, um “estado de natureza”. Essa tendência de naturalizar a questão social combina-se com o pensamento social brasileiro, com o assistencialismo e a repressão em uma criminalização “científica” da questão social (IANNI, 1992 apud IAMAMOTO, 2015, p. 140).

As especificidades que remetem à desigualdade social no Brasil, afeta de forma negativa a formação econômica, social e política do país. A compreensão da questão social no território é necessária para entender suas expressões. Portanto, são nessas particularidades supracitadas que irá se convergir a antecipação da burguesia para com as lutas sociais, onde irá se constituir o aparato das políticas sociais brasileiras colocadas enquanto necessidade da modernização do sistema capitalista e pela luta da sociedade civil, mesmo que, segundo a autora Iamamoto (2015), considerada amorfa. Colocando assim, substâncias na luta de classes, trazendo ao cenário público as suas necessidades e remetendo a questão social em políticas de favor.

Há particularidades em cada país que irão influenciar todo o seu funcionamento, embora não seja diferente as relações nas quais envolvem o trato da questão social, mas sim as particularidades de cada localidade que irá influenciar diretamente a maneira em que as expressões da “questão social” se colocarão. De modo que:

A "questão social" assume expressões particulares dependendo das peculiaridades específicas de cada formação social (nível de socialização da política, características históricas, formação econômica, estágios e estratégias do capitalismo) e da forma de inserção de cada país na ordem capitalista mundial (PASTORINI, 2004, p. 113).

Para Tolentino (2008), com as particularidades do Brasil, o mesmo é um país periférico que apresenta um desenvolvimento tardio no cenário do capitalismo mundial, o que afeta sua formação econômica e política, fazendo com que exista uma relação de dependência desses países centrais. Uma vez que na contemporaneidade, essa dependência é mantida e alimentada pelo capitalismo globalizado, que se materializa nas reformas efetuadas através do Estado, como as políticas de estabilização monetária e ajustes fiscais. Fernandes (1987 apud Tolentino 2008) conceitua o desenvolvimento capitalista como “Revolução Burguesa”, que se referia a um conjunto de movimentações econômicas, tecnológicas, sociais e psicoculturais e políticas que irá se realizar em se ápice do capitalismo industrial. Nos países periféricos, o capitalismo irá se desenvolver em “condições heterônomas” em relação às classes dominantes, compatíveis com a “dominação imperialista externa”.

(...) dependência e subdesenvolvimento não foram somente “impostos de fora para dentro”. Ambos fazem parte de uma estratégia, repetida sob várias circunstâncias no decorrer da evolução externa e interna do capitalismo, pela qual os estamentos e as classes dominantes dimensionaram o desenvolvimento capitalista que pretendiam, construindo por suas mãos, por assim dizer, o capitalismo dependente como realidade econômica. (Fernandes, 1987, p. 223 apud Tolentino, p.224, 2008).

De acordo com Fernandes (1987 apud Tolentino, 2008), a evolução interna do capitalismo Brasileiro ocorreu em três fases distintas. Sendo que a primeira, consiste no período da transição neocolonial ou “mercado capitalista especificamente moderno”: Este período ocorreu desde a abertura dos portos brasileiros ao comércio internacional até meados do século XIX. Neste período, o sistema de produção escravista estava em vigor, mas iniciam-se os elementos do capitalismo moderno. A economia estava voltada para o comércio de produtos agrícolas, especialmente o café, e existiam relações comerciais e financeiras com a Europa. O

fim dessa fase foi marcado pelo fim do sistema escravista (FERNANDES, 1987 apud TOLENTINO,2008).

A segunda fase demarca a expansão do capitalismo competitivo e transição industrial ocorreu a consolidação da economia urbano-comercial e o início da industrialização do Brasil. Houve um crescimento da produção industrial, especialmente nas áreas têxtil, metalúrgica e de alimentos. Foi um período marcado por transformações sociais e urbanas significativas, como o êxodo rural e o aumento da população nas cidades. Nesse período (sexta década do século XIX até meados da década de 1950), o capitalismo competitivo se estabeleceu com várias empresas disputando o mercado (FERNANDES, 1987 apud TOLENTINO,2008).

A terceira fase foi a irrupção do capitalismo monopolista, que segundo Fernandes (1987 apud Tolentino 2008), foi marcado pelo surgimento das grandes corporações estrangeiras, estatais ou mistas, que passaram a dominar setores-chave da economia brasileira. Tais corporações representavam uma reorganização do mercado e do sistema de produção, estabelecendo um modelo de capitalismo monopolista no país. Essa fase ganhou força no final da década de 1950 e adquiriu um caráter estrutural a partir de 1964, um marco político no Brasil.

Essa divisão que foi proposta foi Florestan Fernandes é uma forma de compreender as mudanças econômicas e sociais ocorridas ao longo da história do capitalismo brasileiro, destacando as características de cada fase. O autor argumenta que as diferentes fases do desenvolvimento do capitalismo não representam características semelhantes às dos países centrais, uma vez que em todas as fases o capitalismo se desenvolveu dentro das características típicas das nações periféricas dependentes. Mesmo havendo a transição do modo de produção escravista para o trabalho livre, não houve uma ruptura completa da dependência em relação aos centros hegemônicos da dominação imperialista (TOLENTINO, 2008).

As formas de produção pré-capitalistas, como a troca de circulação, não foram eliminadas e não ocorreu uma desconcentração significativa da riqueza em termos regionais e sociais. Essa desconcentração seria uma condição necessária para superar o subdesenvolvimento característico da “satelitização imperialista da economia” (TOLENTINO, 2008).

Assim, a revolução burguesa ocorreu gradualmente e muitos aspectos permanecem na modernidade. O autor destaca que o Estado desempenhou um papel como instrumento de classe no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. O atraso no progresso social e econômico no país, motivado pela existência do regime escravocrata e pela ausência de educação, industrialização e desenvolvimento tecnológico, atendeu aos interesses das classes e grupos

dominantes internamente e externamente em cada fase da Revolução Burguesa Brasileira (TOLENTINO, 2008).

Fernandes (1987 apud Tolentino 2008), enfatiza que o capitalismo no Brasil foi influenciado por fatores específicos, não seguindo o mesmo caminho de desenvolvimento observado nos países centrais. A dependência, as desigualdades sociais e a manutenção de estruturas pré-capitalistas foram elementos significativos ao longo desse processo. Além disso, a política de juros altos somada à não execução dos gastos destinados aos programas de direitos sociais torna os países periféricos impossibilitados de ascensão à situação de países do capitalismo central. Com isso, as expressões da questão social se tornam mais em evidência nos países periféricos (TOLENTINO, 2008).

É possível compreender que no Brasil as expressões da questão social são sentidas e vivenciadas de forma mais intensa, resultando um maior número de pessoas que não conseguem acessar seus direitos, uma vez que esses direitos são universais e devem ser garantidos a todos (TOLENTINO, 2008).

1.2 A FOME ENQUANTO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL

No contexto do capitalismo, as desigualdades e as lutas sociais que surgem estão fundamentalmente ligadas ao fenômeno conhecido como “questão social”, como foi compreendido nos tópicos acima. Esse fenômeno ocorre devido à contraposição entre o caráter coletivo da produção e a apropriação privada do trabalho, das condições necessárias para sua realização e dos frutos gerados por essa produção (IAMAMOTO, 2004 apud SILVA, 2023).

Nesse sentido, ao destacar a “questão social” e suas formas de manifestação no Brasil, é importante considerar as especificidades do capitalismo dependente presente na formação social brasileira, levando em consideração o caráter geral da lei geral da acumulação capitalista. Sendo fundamental destacar o processo da modernização conservadora que ocorreu no país com o surgimento e desenvolvimento do capitalismo, o qual não se dissociou das características da economia escravista, como, por exemplo, o latifúndio, a monocultura e as estruturas patriarcais e racistas que permeavam. Além disso, é fundamental analisar os processos de revolução passiva, nos quais as classes dominantes excluem ou impedem a participação das classes subalternas nos processos de decisão política. Deve-se considerar o papel central do Estado, que, pelas características de sua formação social, tem impedido a emergência de sujeitos que defendam interesses coletivos e projetos alternativos de sociedade (NETTO, 1996 apud SILVA, 2023).

Segundo Castro (1984 apud Silva 2023), o problema da fome está condicionado às mesmas leis gerais que regulam as outras manifestações sociais de nossa cultura, ou seja, desde o período da colonização, atravessando pelo contexto do nascimento e desenvolvimento do capitalismo brasileiro. A economia estava subordinada aos interesses do capital estrangeiro, e posteriormente, ao capitalismo monopolista. Ao longo deste contexto, Castro (1965 apud Silva 2023) considera a fome

[...] produto, antes de tudo, da desumana exploração das riquezas coloniais por processos de economia devastadores, monocultura e latifúndio, que permitiam a obtenção, por preços vis, das matérias-primas indispensáveis ao seu industrialismo próspero (CASTRO, 1965, p. 49 apud Silva 2023).

O autor apontou que que na fase da transição da economia agrária para a agroindustrial, onde ocorreu o processo de urbanização, o problema da fome no Brasil permaneceu para a maioria da classe trabalhadora. Diferentemente de alguns países centrais, como o Estados Unidos, que passaram pela transição do regime de produção sem alterar a alimentação, nos demais países da América Latina, “[...] a indústria do ‘fique rico depressa’ para uns poucos [foi], ao mesmo tempo, a ‘indústria da fome’ para a maioria” (CASTRO, 1984, p. 269 apud SILVA, 2023).

Ainda que restringida, a industrialização impulsionou o crescimento econômico no país a partir de 1930, como os setores industriais e agrários que tiveram um aumento de 190% e 40% respectivamente, nos 15 anos seguintes. No entanto, não houve uma distribuição real das rendas tampouco investimentos efetivos nas diferentes regiões e setores da economia. Este crescimento não representou um autêntico desenvolvimento social (SILVA, 2023). Pelo contrário,

“[...] a fome no Brasil, que perdura, apesar dos enormes progressos alcançados em vários setores de nossas atividades, é consequência, antes de tudo, de seu passado histórico, com os seus grupos humanos, sempre em luta e quase nunca em harmonia” (CASTRO, 1984, p. 16 apud SILVA, n.p. 2023).

Rodrigues (2017), explicita que as duas grandes guerras mundiais foram fundamentais para a disseminação deste padrão capitalista de agricultura. Dessa forma, houve a ascensão da terceira revolução agrícola que possuía suas características principais, como: a introdução da mecanização da agricultura de grande escala - substituindo a tração animal; a criação de animal de maneira concentrada em grandes estábulos e a introdução da química, através da alteração genética de plantas, do uso intensivo de fertilizantes e pesticidas sintéticos.

Tal feito foi denominado “Revolução Verde”, que passou a ser adotado em diversos países do mundo, sobretudo, nos de clima tropical. Como aproveitamento dos restos de guerra, a revolução verde foi uma estratégia de serventia aos produtos bélicos, como: tanques de guerra e gases mortais que se transformaram em máquinas e agrotóxicos a serem utilizados nas bases da agricultura. Assim, afirma Rodrigues (2017, p.19), “as indústrias químicas, haveriam de se utilizar de sua destruição criativa, em relação às sobras de produtos que poderiam ser empregados em outro ramo de atividade lucrativo, como de fato ocorreu na agricultura”.

Tinham como objetivo, por meios de condições artificiais, acabar com a fome além de trazer ganhos aos seus investimentos do ramo industrial e agrícola, sendo a grande falácia da Revolução Verde adotada pelo Brasil em 1964 no contexto da ditadura militar, que através de seu projeto de modernização conservadora, encontrou apoio nos setores agrários conservadores e de empresas, tendo interesses voltados ao ramo agroquímico e de motomecanização (RODRIGUES, 2017).

Delgado (2010 apud Rodrigues, 2017), destaca que o papel da agricultura na economia brasileira, durante a modernização conservadora, passa a incorporar um elemento novo em relação aos demais períodos nos que se referem ao aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambos com o setor externo com a subvenção da política agrícola e comercial.

A promoção do avanço tecnológico e da constante inovação como meios de superar os limites naturais, que são estabelecidos como obstáculos, desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento da agricultura industrial. No entanto, apesar dos esforços da indústria em controlar esses elementos naturais, a produção agrícola não pode se dissociar dos ciclos e das reações da natureza. Ao longo do tempo, esses limites têm contradito a crença no progresso ilimitado da tecnologia, especialmente no caso da agricultura capitalista, que não apenas se tornou uma grande responsável pelos problemas ambientais, mas, também, tem sido negativamente impactada por essa perspectiva de desenvolvimento (RODRIGUES, 2017).

Ao ocorrer o fortalecimento entre indústria e agricultura, analisando como se deu a inserção do capitalismo no Brasil, a partir da década de 1970, com a origem dos Complexos Agroindustriais (CAIS), sendo representantes do moderno padrão de agricultura, são destacados a afirmação de dois padrões de produção rural sendo eles: o capitalista, e o da agricultura familiar. É através dessa visão do capitalismo que a realização da reforma agrária é considerada desnecessária para o tipo de desenvolvimento em questão e naturalizado pela modernização da agricultura (RODRIGUES, 2017).

Destaca que o resultado deste processo ao final dos anos 1970, apresenta-se através de cenários contraditórios. De acordo com a autora,

uma vez que a modernização intensa da agricultura, alcançada com o estímulo e apoio do Estado brasileiro, representaram ao mesmo tempo, um extraordinário avanço tecnológico e do processo de urbanização, e uma elevação exponencial da desigualdade e da queda nas condições de vida no campo. É justamente este contexto que cria as condições para a afirmação do agronegócio, que desenvolve a atividade agrícola, absolutamente articulada e dependente da produção industrial, e também passa a dominar a pesquisa científica, financiando estudos ligados aos interesses das empresas transnacionais (RODRIGUES, p.20, 2017).

Mendonça (2006 apud Rodrigues, 2017), traz elementos fundamentais sobre a dualidade questão agrária e reforma agrária, uma vez em que cita a conformação das classes dominantes agrárias, sendo um dos mais importantes componentes da modernização da agricultura brasileira. As interações estabelecidas entre as diferentes frações do capital, (agrícola, industrial e financeiro), tornam-se mais complexas e impõem aos trabalhadores rurais, sob liderança do agronegócio no Brasil, a expulsão, o êxodo rural, a pobreza e, inevitavelmente, grandes conflitos. Essa situação conflituosa no campo evidencia, portanto, a contestação da legitimidade do domínio exercido sobre os trabalhadores.

De acordo com Alentejano (in: Motta, 2005 apud Rodrigues, 2017), a modernização da agricultura brasileira resulta em uma inversão significativa do princípio tradicional que orientava a relação entre o setor agrário e o meio ambiente, no que diz respeito à adaptação da agricultura à diversidade ambiental e à sua conexão com regimes alimentares variados. Esse modelo atinge sua expressão máxima nos dias atuais, sob a dominação do agronegócio, que impulsiona um processo de padronização da agricultura, no qual se colocará a diversidade ambiental, adequando-os ao padrão mecânico químico da agricultura moderna, impondo aos povos um padrão alimentar que atende aos interesses das grandes corporações.

Dessa forma, pode-se afirmar, que o modelo de agricultura capitalista do agronegócio emerge como principal culpado pela crise alimentar global, uma vez que trata a terra, as sementes e os alimentos como meras mercadorias, comprometendo assim a segurança alimentar. Essa abordagem falha não apenas na conquista da segurança alimentar por meio da revolução verde, mas também agrava a situação atual. Além das condições sociais e ambientais do agronegócio se expressarem segundo Rodrigues

no controle e acesso à terra com a manutenção do latifúndio, através da mecanização e quimificação das lavouras; no trabalho precário e escravo; na violência e expulsão de famílias do campo; associando à monocultura, o

aumento do uso de agrotóxicos e a introdução de cultivos transgênicos (p.21, 2017).

Embora houvesse transformações no padrão de desenvolvimento tecnológico na agricultura, a estrutura agrária permanece inalterada, resultando na conservação e agravamento das desigualdades na posse e uso da terra. As consequências sociais e ambientais desse modelo agrícola perverso são amplamente reconhecidas em todo o mundo, o que fortalece e justifica a ideia de construir uma agricultura alternativa baseada na agroecologia². Que tem como principais premissas segundo Sevilla Gusmán (2006 apud Rodrigues, 2017)

o homem é parte constitutiva e se relaciona histórica e socialmente com a natureza, junto com outras espécies animais, vegetais e os recursos naturais; o contexto sócio-cultural e humano tem presença marcante na agroecologia; a dimensão técnica e ambiental se consolida a partir do diálogo, da experimentação, da confrontação-complementação entre o saber/cultura campesina e o saber técnico-científico; a dimensão política implica na defesa da biodiversidade, do ponto de vista crítico, que se confronte com o capitalismo, força hegemônica no modelo de agricultura convencional (p.21, 2017).

Essas questões pontuadas destacam os desafios políticos enfrentados pelos movimentos sociais do campo, em especial o MST³ (movimento dos trabalhadores sem-terra), bem como as oportunidades de convergência com outros grupos coletivos, como os movimentos ambientalistas. Especificamente, há uma possibilidade de alinhamento com aqueles que se engajam na defesa de uma agricultura que se contrapõe ao modelo capitalista de agricultura hegemônico (RODRIGUES, 2017).

Segundo Silva (2023), as principais causas da insegurança alimentar e nutricional estão ligadas à concentração de renda e de terra, ao racismo, ao patriarcado e ao autoritarismo. Ziegler (2012) apontou que Josué de Castro, em seu documentário *do Nordeste* em 1937, expôs as argumentações dominantes nos meios políticos e intelectuais, demonstrando como as classes dominantes estavam presas a visões racistas, uma vez que consideravam os “afro-brasileiros,

² A agroecologia tem como objetivo, para além da identificação e difusão de técnicas alternativas para a agricultura, pautar a questão da sustentabilidade da agricultura e do meio rural e suas implicações para a sociedade. Assim, este debate coloca em questão a relação sociedade-natureza, no sentido de criar uma nova conscientização social, estando aí implicada a criação de novas formas políticas e ideológicas. A agroecologia ao ultrapassar o enfoque das necessárias mudanças no padrão técnico da agricultura amplia-se para as indispensáveis transformações políticas em toda sociedade (RODRIGUES, p.21, 2017).

³ Desde seu surgimento em 1984, o MST tem seguido uma trajetória guiada por três principais objetivos: acesso à terra, realização da reforma agrária e transformação da sociedade. Inicialmente, esses objetivos foram buscados por meio da ocupação de terras, que se baseia em um movimento de resistência e defesa dos interesses dos trabalhadores. A estratégia das ocupações precisou ser constantemente reafirmada e defendida como um instrumento legítimo para alcançar os objetivos estabelecidos pelo movimento (RODRIGUES, 2017).

indígenas e caboclos, preguiçosos avessos ao trabalho e pouco inteligentes”. Essa visão discriminatória associava a subalimentação à raça.

O Estado vem adotando ações centralizadas, emergenciais e compensatórias no enfrentamento à fome desde meados de 1930. No entanto, essas ações muitas vezes não abordaram a questão da desigualdade social resultante do controle da produção por latifundiários e empresas multinacionais estrangeiras (ZIELGER, 2012).

No final dos anos 1950, caracterizado pelo aumento da industrialização e pela expansão das relações capitalistas na agricultura, foi marcado o aumento do desemprego, subemprego e da indigência. Este contexto impulsionou a organização política da classe trabalhadora nos centros urbanos e rurais como foi o caso das Ligas Camponesas⁴(FERNANDES, 1981 apud SILVA, 2023).

Ziegler (2012) afirma que o golpe civil militar foi a chave para se consolidar o capitalismo monopolista dependente. As Ligas Camponesas, os sindicatos agrícolas e industriais, os partidos e os movimentos sociais de esquerda foram reprimidos pelos serviços secretos sob o comando da ditadura civil-militar. Além disso, foram extintas as ações de enfrentamento à fome, com exceção da merenda escolar, e o problema da fome foi desvinculado da concentração de renda e terra, reforçando o caráter biológico e nutricional.

Somente com o término da ditadura civil-militar foi possível iniciar um avanço no debate acerca das causas estruturais do problema da fome no país. Assim, a fome foi compreendida como uma expressão lamentável do estado de insegurança alimentar e nutricional, caracterizada pela dificuldade da classe trabalhadora em obter acesso aos alimentos devido à falta de renda. Foi explicitado também que a ausência do acesso aos serviços públicos, como saúde, educação, saneamento e abastecimento de água, contribui para essa situação, assim como a falta de condições adequadas de moradia, como afirma Silva (2023)

[...] estão ligados às causas da fome e da insegurança alimentar e nutricional [...] as suas principais expressões (como o número de pessoas e setores da população em situação de fome no país, as dificuldades desses segmentos, sobretudo em razão da falta/insuficiência de renda ou aumento da cesta básica, de terem acesso aos produtos alimentícios, a não prestação de serviços públicos essenciais, o inadequado controle de qualidade dos alimentos etc.) Como também a forma como o Estado vem intervindo nesses problemas sociais por meio de ações, planos, projetos, programas, políticas e sistemas

⁴ O surgimento das Ligas Camponesas foi um produto dessas organizações, tinham como objetivo inicial atender os interesses dos mortos de fome e de misérias, lutavam pela posse da terra e pela reforma agrária. Tinha como principal sujeito Francisco Julião (CASTRO, 1967 apud SILVA, 2023).

sociais, incluindo aqui as medidas contrarreformistas de destruição dos direitos e de degradação do meio ambiente. (SILVA, 2023. n.p)

As manifestações de insegurança alimentar e nutricional, por expressarem desigualdades, são determinadas pela contradição capital e trabalho, correspondendo as “expressões da questão social”. Pinheiro e Carvalho (2010 apud Silva 2023) afirmam que essa contradição entre capital e trabalho é capaz de determinar quadros de carências e desequilíbrios nutricionais, que são evidências de um mesmo fenômeno social: a insegurança alimentar e nutricional. As autoras também afirmam que a “questão social” também há de se expressar por meio da questão alimentar e nutricional, como a fome, da desnutrição, da obesidade ou da má nutrição. A submissão do trabalho e da sociedade ao capital interfere na forma no qual a classe trabalhadora irá se alimentar, viver, adoecer e morrer.

Os debates realizados sobre a insegurança alimentar foram decorrentes da resistência dos setores democrático-populares do período da redemocratização. Em 1986, a sistematização do primeiro conceito de segurança alimentar no âmbito do Ministério da agricultura como

a criação da proposta de técnicos e consultores desse Ministério de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar vinculado à Presidência da República; com a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde: luta pelo direito à saúde e reconhecimento da alimentação como direito; e, como desdobramento dessa, a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (SILVA, 2023. n.p).

No entanto, apesar desses avanços, eles não foram capazes de promover uma mudança significativa no caráter centralizador e emergencial, bem como na sobreposição de ações no âmbito social relacionado à fome. Permaneceu a manutenção e criação de programas de alimentação, como o Programa de Alimentação Popular e o reconhecido Tíquete de Leite (CERRI; SANTOS, 2003; BURLANDY, 2003 apud SILVA, 2023).

1.3 CAPITALISMO CENTRAL E O ENFRENTAMENTO À FOME

O modo de produção capitalista é muito mais do que uma forma de produção de mercadorias, mas se constitui como um sistema “sócio metabólico” que interfere na produção e reprodução da vida. O capitalismo se apropria das necessidades vitais, como por exemplo a alimentação, não se importando com os rebatimentos na saúde ou bem-estar dos indivíduos, usando da produção alimentícia para uma fonte de lucro crescente (MÉSZÁROS, 2012).

Através dessa análise no que se refere a lógica de dominação dos países de capitalismo central, destaca-se o término da Segunda Guerra mundial, que gerou um reordenamento geopolítico que culminou na reformulação de diversos setores da vida social, como por exemplo, a produção de alimentos. Neste contexto, foi necessário que nos países de capitalismo central, houvesse uma reorganização da sociedade capitalista, de forma a combater a penúria alimentícia, uma das bases para que se desse início ao “Estado de Bem-estar social”⁵

A partir do século XX, o alerta para a fome como uma problemática a ser enfrentada de forma conjunta por todas as nações. Após a Primeira Guerra Mundial, no contexto europeu, diversos países tiveram suas economias fortemente afetadas pelos combates. Alguns anos depois, a situação se agrava em decorrência da Segunda Guerra Mundial, que tinha seu poder de destruição para além das fronteiras europeias, sob impactos diretos e indiretos desastrosos para todo o sistema econômico mundial. Além do ambiente de bipolarização no período pós-Guerra, conhecido como Guerra Fria, que tinha como objetivo a hegemonia política e econômica (SILVA,2014).

Nesse sentido, o líder do bloco capitalista, os Estados Unidos, percebeu-se na necessidade em fortalecer suas áreas de influência em todos os continentes, para que, dessa forma, freasse a expansão do domínio comunista liderado pela União Soviética. Entre a guerra das potências, a fome e a pobreza deveriam ser combatidos por meio de cooperações internacionais, como forma de evitar cenários de instabilidade social e política nos países subdesenvolvidos que pudessem provocar cenários revolucionários. Portanto, o combate à fome em escala internacional passou a ser uma importante estratégia no controle de disputas pelo controle geopolítico mundial, como aponta Silva

Como resultado, surgiram ao longo dos anos diversas organizações multilaterais e acordos internacionais que abordavam temas como comércio internacional, desenvolvimento da agricultura, ajuda humanitária, entre outros. Esse processo ampliou bastante as dimensões do debate, o que auxiliou a entender a problemática da fome como algo complexo e de causação múltipla (SILVA, 2014, p.10).

Em 1943, ocorreu a Conferência de Alimentação de Hot Springs nos Estados Unidos em torno da questão da fome, marcando esse novo engajamento internacional. Essa conferência

⁵ O Estado de bem-estar social/Estado providencia/Estado social, foi uma estratégia de organização política, econômica e social que coloca o Estado como encarregado da promoção social e economia. Dessa forma, a nova esquerda, em nome de um projeto de aprofundamento da “democracia participativa” também viu no Estado de Bem-Estar Social uma peça central do imenso e anônimo aparelho de Estado responsável por um gigantesco trabalho de “cooptação” e desativação da classe trabalhadora (FIORI,2007).

foi convocada pelas Nações Unidas, havendo a discussão de estratégias diante do cenário de destruição e das necessidades de reconstrução mundial advindo do pós-guerra, uma vez que estava próxima do fim. Nesse evento, houve a proposta de estabelecer um mecanismo de cotas e assistência alimentar para que os países envolvidos pudessem reerguer sua produção soberanamente, que não foi aprovada. Mas o evento apresentou implicações institucionais significativas.

Dentre das propostas apresentadas, definiu-se a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e agricultura, que foi conhecida como *Food and Agriculture Organization* (FAO), estabelecida em 16 de outubro de 1945. A partir de então, a FAO desempenhou a principal iniciativa de coordenação internacional para a formulação e planejamento de estratégias de combate à fome em nível global. É importante explicitar que o Brasil desempenhou um papel ativo na criação da FAO (CASTRO, 1992; HIRAI e ANJOS, 2007 apud SILVA, 2014).

Mesmo com o fim da Segunda Guerra Mundial e a rápida ascensão das economias europeias e japonesas, uma série de conflitos foram desencadeados pelo fim da dominação colonial e pela libertação nacional no continente asiático e africano. Esses conflitos provocaram sérios danos às populações locais, como o aumento da fome, e a estagnação do desenvolvimento econômico e a geração de oportunidades produtivas aos trabalhadores.

Contudo, é válido destacar que essa forma de organização do Estado de bem-estar social permanecerá alinhado e articulado à conveniência burguesa. Observa-se que embora a FAO e outros organismos de combate à fome fossem criados, o direito à alimentação só surgirá efetivamente como temática relevante a partir da década de 1990. Neste contexto, haverá um cenário de reivindicações por direitos sociais, onde mostra-se uma razoável conciliação entre capital e trabalho, dando espaço à crise de 1970 e os novos arranjos do capital. No entanto, a alimentação permanecerá subserviente às transformações, onde o Estado tem o papel de cobrir as incongruências do capital, desde a preparação para a produção de alimentos, até os rebatimentos na saúde da população pelo consumo inadequado. Em outras palavras, as relações em torno da alimentação nos últimos anos escancara como o capital é capaz de ditar e manipular as necessidades básicas do cotidiano da população em prol de seus interesses, como sustenta Carnoy:

Marx veio a rejeitar essa visão do Estado como curador da sociedade como um todo. Uma vez que ele chegou a sua formulação da sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia, seguiu-se necessariamente a sua visão de que o Estado é a expressão política dessa dominação. Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação

de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classe (CARNOY, 2003, p.67).

É válido ressaltar que o Estado de bem-estar social foi uma realidade apenas para uma pequena parcela da força de trabalho mundial, excluindo mais de quatro quintos da humanidade do chamado contrato social do *welfare state*, envolvendo assim novos modos de produção e valores sociais. O Estado manteve-se aliado à suas bases aliadas burguesia em suas bases (CASTELO,2013).

Com a ausência de soluções efetivas para a problemática da fome, em 1974, foi realizada a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas em Roma, na Itália. Nesse debate, discutiu-se a fome por uma perspectiva sociopolítica e não apenas técnica. onde a partir daí, compreendeu-se a problemática da fome por um caráter multidimensional, com a pobreza e a ingestão inadequada e insuficiente de alimentos sendo apontadas como causas, como afirma Maluf e Menezes:

O evento ocorreu em um cenário mundial em que os estoques de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safras em importantes países produtores. Esse cenário favorecia o argumento da necessidade de modernização do setor agrícola, principalmente em países em desenvolvimento, capitaneada pelas inovações da indústria química, processo que passou a ser conhecido como Revolução Verde. De acordo com essa tese, “o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos)” (2000, p. 1).

Dessa forma, mesmo com a recuperação da produção mundial de alimentos nos próximos anos, como resultado do investimento no campo, a desnutrição e a fome ainda estavam presentes, atingindo uma grave parcela da população mundial. Gonçalves (1999 apud Silva 2014), denomina essa situação como “as duas faces da mesma moeda”, uma vez em que ocorria a produção em massa de alimentos ao mesmo tempo em que crescia a fome. Cabe destacar que a diversidade de culturas alimentares foi fortemente afetada, levando à migração desses trabalhadores rurais para os grandes centros, o que gerou graves problemas de desemprego e precarização social.

Vale ressaltar que, embora haja uma estreita ligação entre fome e pobreza, segundo Silva (2014), esses fenômenos irão se influenciar mutuamente em uma “causação circular perversa”

Isso porque, de acordo com Jonsson (1989), a fome, resultante da ingestão de alimentos em baixa qualidade e/ou quantidade, implica deterioração do estado de saúde e, por conseguinte, compromete o desempenho produtivo e a integração social de indivíduos. Por sua vez, os fatores envolvidos determinam o acesso desigual dos indivíduos a bens e serviços para o suprimento das necessidades essenciais à existência humana, tais como: alimentação, habitação, água, educação e serviços de saúde. Ademais, quanto mais pobre uma família, maior o peso relativo dos gastos com alimentação sobre sua renda total, o que compromete seriamente o acesso a outros bens e serviços necessários. Ou então, qualquer necessidade de gasto extra afeta a própria capacidade de satisfação de suas necessidades alimentares básicas (JONSSON, 1989 apud SILVA, p.11, 2014).

A partir dos anos 80, o conceito da fome passou a ser relacionado com a demanda e a distribuição, ou seja, ao acesso econômico e não produtivo. Era possível perceber o aumento da produção de alimento vinculado ao aumento da fome (MELO *et al* 2017). Além disso, por meio da Conferência Internacional de Nutrição (organizada pela FAO) em 1992, o conceito da segurança alimentar e nutricional foi incorporado ao conceito da fome (MALUF; MENEZES, 2000 apud OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

Ao final da década de 80, os programas existentes foram sendo técnicos e financeiramente esvaziados, em um contexto de crescimento das políticas neoliberais no início da década de 1990, em que houve o distanciamento do Estado das políticas de caráter social, inclusive nos programas de alimentação. Foi nesse contexto que surgiu o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)⁶ como forma que a FAO encontrou de garantir a segurança alimentar e nutricional na Cúpula Mundial de Alimentação (Roma, Itália). Neste evento, contaram com a presença de representantes de 186 países, e pactuou-se a alimentação adequada como direito, estabelecendo que (...) todos devem ter acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que sejam isentos de componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana” (MALUF; MENEZES, 2000, p.2 apud OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

Todavia, através dos aparatos da política neoliberal de consenso e coerção frente à classe trabalhadora, foi possível identificar que a oferta de alimentos deixou de ser uma função vital e tornou-se uma mercadoria fetichizada. Uma vez que tinham como objetivo o cidadão consumidor, o neoliberalismo irá direcionar a redução de gastos com políticas sociais,

⁶ É importante ressaltar que o DHAA tinha enquanto diretrizes fundamentais o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada, tendo como ideologia não só alimentação mínima, mas condições dignas para agentes saudáveis, ou seja, entende-se este debate não limitado somente a condições mínimas de alimentação e sim promoção da saúde, qualidade de vida e cidadania pois nesta sociedade observa-se de lucro do capital e não a vontade de suprir com a fome (ABRANDHT, 2010).

desregulamentado o mercado nacional e valorizando o mercado internacional, pautado no *american way of life*⁷ (estilo de vida americano). Isso contribuiu para a dependência entre os países subdesenvolvidos, garantindo, dessa forma a hegemonia dos países centrais (FEDERICI, 2017, p. 9).

Neste Contexto, a alimentação como mercadoria torna-se naturalizada, onde a possibilidade de acesso e consumo de parcela considerável da população se limita a itens básicos de manutenção da vida. Assim, comer *fast-food*, por exemplo, não é uma necessidade isolada, mas traz para esta população uma certa diferenciação em seu meio, perpetrando o consenso neoliberal manufaturado pela mídia (FEDERICI, 2017, p. 9).

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Compreende-se que inúmeros sujeitos são impossibilitados de acessar o direito à alimentação. A problemática da falta do acesso aos alimentos, de maneira que garanta a condição de vida digna, acarreta em sérias consequências para a saúde e vida das pessoas. Contudo, devido às contradições que envolvem o entendimento da questão social, é válido lembrar que o direito à alimentação só surgirá a partir da década de 1990 (CATRINQUE, 2022).

Dentro desse modelo econômico de produção, é possível compreender a fome enquanto “expressão da questão social”, uma vez que há alimentos para suprir a demanda da população do país, ainda assim existem pessoas famintas (CATRINQUE, 2022).

Bòzi, acerca do direito à alimentação:

[...] a defesa do direito à alimentação e sua positivação em instrumentos internacionais é uma resposta a uma das maiores crises humanitárias até hoje enfrentadas pela humanidade – a fome –, que assola 800 milhões de seres humanos atualmente (p. 18, 2005).

A priori, o direito à alimentação era considerado decorrência de outros direitos mais abrangentes como por exemplo, o direito à vida. Posteriormente, o direito à alimentação e nutrição foi sendo inserido e delineado no âmbito do direito das crianças, evoluindo do combate à fome para a segurança alimentar e nutricional, como forma de promoção do direito fundamental à alimentação (BÓZI, 2005 apud VALENTE, 2002).

⁷ Com o término da primeira e segunda guerra mundial, foi-se estabelecido na América padronização social pautada em comportamento e estilo de vida baseado em ideários liberais que eram pautados no consumismo e liberdade.

No Brasil, por meio de estudos realizados na década de 30 por Josué de Castro⁸, foi identificada a associação entre a fome e a pobreza para além da escassez de alimentos. No entanto, ainda que identificadas, as estratégias para o combate à fome encontravam-se limitadas devido a conflitos de interesses governamentais, de mercado e de organismos internacionais, em prol do desenvolvimento econômico e modernização da agricultura (SILVA,2014).

Somente na década de 1950, passaram a ser executadas as ações governamentais com base em programas direcionados a determinados grupos específicos, passando a envolver instituições e esferas do governo. Esses programas desenvolvidos no Brasil tinham grandes influências de organismos internacionais, uma vez que constituíam mercados para seus produtos industrializados (TARTAGLIA; BARROS, 2003 apud OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

Essas práticas gestou um arcabouço de programas que viriam a favorecer o consumo a esses alimentos industrializados, agravando a situação para a parcela da população que enfrentavam dificuldades no acesso a esses alimentos devido alto custo. Essa situação viabilizou a ideia do cenário favorável a necessidade de modernização do setor agrícola, com destaque nos países em desenvolvimento, capitaneada pelas inovações da indústria química com, destaque a Revolução Verde (SILVA, 2014).

No Brasil, como iniciativa nessa linha mais progressista, inspirado nas articulações da FAO, cabe destacar a “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” Essas ações teve como precursor o sociólogo Herbert José de Souza, conhecido como “Betinho”, que despertou o apoio popular e fora ganhando espaços dentro da política brasileira por meio de reivindicações de movimentos populares, que reforçaram as necessidades de combater a fome e a miséria, exigindo do Estado ações concretas para seu enfrentamento (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

Neste contexto, no governo de Itamar Franco, houve a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Consistia em um órgão consultivo, ligado à presidência da república, integrado por ministros de estado e representantes da sociedade civil (BELIK et. al., 2001).

De acordo com as medidas estabelecidas

⁸ Nascido em Recife/PE em 1908, o médico e cientista social Josué de Castro teve uma destacada atividade política e intelectual no combate à fome e à pobreza. Foi presidente do Conselho Executivo da FAO entre 1952 e 1956. Seus livros mais conhecidos são: Geografia da fome (1946) e Geopolítica da fome (1951). Com a ditadura militar no Brasil, ele perdeu seus direitos políticos em 1964, se exilando na França, onde faleceu em 1973 (SILVA, p.16, 2014).

Se desdobram pelo desenho federativo brasileiro, estados e municípios, com a criação dos seus próprios conselhos participativos. No âmbito subnacional tais conselhos de políticas de SAN seguem com um funcionamento independente, e sem uma obrigatoriedade na sua constituição (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, p.6. 2022).

No início do mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), houve a extinção do CONSEA e a criação do “Programa Comunidade Solidária”, que se pode compreender enquanto uma nova fragmentação das políticas de combate à fome (BELIK et. al, 2001). E posteriormente, na década seguinte, no ano de 2001 foi apresentada a proposta nacional do Programa Fome Zero, que pela primeira vez apresentava a problemática da fome enquanto um problema de desigualdade e não de baixa produção que impedia o acesso aos alimentos nutritivos, o que aumentava o grau de insegurança alimentar e nutricional de grande parte da população.

Assim, é importante destacar que o ideário deixado por Josué de Castro ao pensar estratégias de combate à fome e à pobreza. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), houve a divulgação da implementação dessas estratégias em seu discurso de posse (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

O Programa Fome Zero Foi estabelecido na ideia de que a insegurança alimentar no Brasil é produto da pobreza e da concentração de renda, e não pela escassez de alimentos. Essas causas limitavam o acesso adequado aos alimentos, resultando em altos níveis de insegurança alimentar e nutricional para grande parte da população (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

Considerando a natureza transversal dessa política pública, com a participação de vários ministérios e a existência de muitos programas que compõe a política de SAN, o foco da análise recai sobre aqueles que receberam o maior volume de recursos do Governo Federal. O período de referência considera que a política de SAN passa a ter centralidade na agenda nacional desde 2003, estendendo-se até 2015 (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, p.7. 2022).

É importante ressaltar, que tais feitos até então tiveram uma forte influência através da Lei 8.080 de 19/09/1990, que:

Entende a alimentação como um fator condicionante e determinante da saúde e que as ações de alimentação e nutrição devem ser desempenhadas de forma transversal às ações de saúde, em caráter complementar e com formulação, execução e avaliação dentro das atividades e responsabilidades do sistema de saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, p.10. 2013).

Cabe ressaltar que esses acontecimentos citados foram o estímulo para se pensar na fome em um viés mais amplo. Dessa forma, a fim de reafirmar o compromisso em cumprir os tratados estabelecidos, em 2003, através da PEC 047/2003, foi incluído o Art. 6º da Constituição Federal I, “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Porém grande parte da população não consegue acessá-los. “O primeiro direito do homem é o de não passar fome.” (ZIEGLER, 2013, p.120).

Nesse sentido, o Estado comprometido com a construção de novos meios para atuar no combate a fome, a pobreza, e a alimentação adequada e saudável deferiu a lei 11.346/2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e o Decreto 7.272/2010 - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ,onde tanto a lei quanto o decreto possuíam em suas bases diretivas o fortalecimento das ações de alimentação e nutrição no sistema de saúde (BRASIL, 2010b). Assim como como torna explícito no Artigo 2º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) nº11.346/2006

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL,2006).

É importante também destacar a LOSAN, tendo como caráter adesão voluntária, onde através dela criou um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional (SISAN), sustentado por quatro alicerces, são eles:

(1) uma lei municipal/estadual, que estabelece os princípios, objetivos e diretrizes da política pública de SAN no seu respectivo ente federativo; (2) um conselho participativo, que funciona como canal direto da sociedade civil nas decisões do poder público, os quais podem ser consultivos, deliberativos, fiscalizadores e/ou normativos; (3) uma câmara intersetorial, responsável por articular as diferentes pastas do governo na elaboração e na execução da política de SAN; e (4) um plano de Segurança Alimentar e Nutricional, que define os objetivos e meios de alcançá-los em um espaço temporal de quatro anos, em concomitância como Plano Plurianual (PPA). [...] posteriormente, perderia o CONSEA nacional, extinto em 2019 (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022, p.9).

Dentro dessa agenda, é possível destacar os programas sociais que foram imprescindíveis enquanto efetivação da SAN, podendo destacar o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de

Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Fome Zero (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

Voltando a esse projeto governamental, foi restituído o CONSEA através da Medida Provisória nº 103, de janeiro de 2003, como órgão de assessoramento da presidência da república, onde passou a ser composto por 1/3 por setores de governo e 2/3 pela sociedade civil. Houve também a instituição do Ministério extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, que tinham como atribuição a formulação de política alimentar e nutricional. Posteriormente, foi integrado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que ficou encarregado a gestão do Programa Bolsa Família. Além disso, em 2004, foi utilizada pela primeira vez a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) como forma de monitorar e identificar o perfil da população, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados da pesquisa consistiam na formulação de perguntas que eram feitas prioritariamente às mães das famílias, a fim de identificar a frequência, quantidade e qualidade das refeições consumidas pelo quadro familiar, podendo assim ser identificado o grau de insegurança alimentar como leve, moderada ou grave (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

Em 2011 com a criação do Programa Brasil sem Miséria, houve incentivo a inclusões produtivas e à educação alimentar, além do reajuste no Programa Bolsa Família e aos que se referiam a SAN. De acordo com Custódio; Yuba; Cyrillo, (2013), os recursos do país alocados a efetivação das políticas da SAN consistiram em Programa Bolsa Família com 51,2%, Programa Nacional de Alimentação Escolar com 12,1%, o Programa de Aquisição de Alimentos com 4,1% e o Programa Nacional de Agricultura Familiar com 3,6% sendo maior volume financeiro de aporte do Governo Federal.

Dentre as medidas tomadas pelo Estado para o enfrentamento da fome, o presente trabalho de conclusão de curso abordará o surgimento e os resultados do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) como diretriz da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e um dos eixos do Programa Fome Zero (PFZ).

Ambos utilizam o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) como instrumento de monitoramento, a fim de identificar o estado nutricional da população brasileira beneficiária dos programas assistenciais do governo federal. Sendo reconhecido esse arcabouço de políticas sociais como investimentos fundamentais, impulsionando o desenvolvimento econômico juntamente ao social. Dessa forma essa pesquisa buscará os resultados colhidos pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional neste contexto de neoliberalismo econômico,

que desencadeou uma série de dificuldades e obstáculos no acesso à alimentação da população brasileira.

2.1 A FORMULAÇÃO AS POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Destaca que a alimentação e Nutrição constituem-se em requisitos básicos para a promoção e a proteção da saúde, viabilizando a afirmação plena do potencial de crescimento e desenvolvimento humano, com qualidade de vida e cidadania.

Dessa forma, a população brasileira enfrentou transformações sociais que resultou em grandes mudanças em seu padrão de saúde e consumo alimentar. Essas mudanças estão relacionadas à diminuição da pobreza e exclusão social, o que e conseqüentemente levou à diminuição da fome e escassez de alimentos, com melhoria no acesso e na qualidade dos mesmos. No entanto, essa redução da fome e desnutrição foi acompanhada por um aumento vertiginoso da obesidade em todas as camadas da população, apontando um novo cenário de problemas relacionados à alimentação e nutrição (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Cabe destacar que foi através do CONSEA que houve a formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), inspirada nos movimentos pautados no Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), que ocorria através da FAO, como explicitado anteriormente. Essa política foi aprovada em 1999, por meio da Portaria nº 710 de 10/06/1999, enquanto resultado da correlação de forças sociais essenciais para que fossem formuladas as primeiras diretrizes das ações do programa. Essas diretrizes visam integrar esforços do Estado Brasileiro por meio de um conjunto de Políticas Públicas irá propor, proteger, prover e promover os direitos humanos, a alimentação e a saúde. Após dez anos de sua publicação houve a atualização e o aprimoramento de suas bases e diretrizes, visando a efetivação e o aprimoramento diante dos novos desafios enfrentados pelo Sistema Único de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Através da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN), do Conselho Nacional de Saúde, foi conduzido pelo ministério da saúde um amplo e democrático processo de atualização e aprimoramento dessa política. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) apresenta-se com um propósito de melhorar as condições de alimentação, nutrição e saúde da população, com foco na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional⁹ da população

⁹ No final da década de 1990, em meio ao enfraquecimento do tema da SAN na agenda pública nacional, foi formulada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), a partir da luta e contribuições de atores de

brasileira, Nesse sentido, reafirmou-se na promoção da garantia do direito à saúde e alimentação, alinhando-os aos princípios do SUS, que são a universalidade, integralidade, equidade, descentralização, regionalização, hierarquização e participação popular. O Ministério da Saúde (2013), explicita:

Por meio de 26 Seminários Estaduais e do Seminário Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN 10 anos que contaram com a presença de conselheiros estaduais e municipais de saúde; entidades da sociedade civil; entidades de trabalhadores de saúde; gestores estaduais e municipais de Alimentação e Nutrição e da atenção básica; conselheiros estaduais de segurança alimentar e nutricional; centros colaboradores vinculados a universidades especialistas em políticas públicas de saúde e de alimentação e nutrição (MINISTÉRIO DA SAÚDE,2013, P. 6).

Ademais, a alimentação e nutrição estiveram presentes na legislação, destacando a lei 8.080, de 19/09/1990 (BRASIL,1990a), que reconhece a alimentação como um fator essencial para a promoção da saúde. Essa lei estabelece que as ações de alimentação e nutrição devem ser interligadas de forma transversal às ações da saúde, sendo de responsabilidade do Sistema Único de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE,2013, P. 6).

A adoção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) configura um marco importante, uma vez que a alimentação e a nutrição constituem os requisitos básicos para a promoção e proteção da saúde. É relevante ressaltar que neste contexto o Brasil terá de conviver com duas situações extremas com relação a alimentação e a nutrição: a desnutrição e a carência de alguns micronutrientes essenciais, e, ao mesmo tempo, altas taxas crescentes de obesidade. Portanto, a PNAN irá inserir-se no contexto da insegurança alimentar e nutricional, como propósito garantir a qualidade dos alimentos colocados para consumo no país, promover práticas alimentares saudáveis, prevenção e controle de distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos (ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014).

A política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) é fundamentada nos direitos à saúde e à alimentação, e é guiada pelos princípios doutrinários e organizacionais do Sistema

instituições governamentais e não governamentais com atuação no campo da alimentação e nutrição. A homologação dessa política foi considerada um meio para garantir dentro do governo um espaço para a SAN, uma vez que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, haviam sido extintos. Desta forma, representa uma conquista no que se refere à legitimação das ações nesta área e na definição da contribuição do setor saúde para garantia da SAN e concretização do direito humano à alimentação, reafirmando a necessidade de diálogo e articulação para a realização de ações que não se restringem ao setor saúde, mas precisam estar em contínua interação com outros setores (ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014).

Único de Saúde (universalidade, integralidade, equidade, descentralização, regionalização, hierarquização e participação popular). Além desses princípios, destacam-se os seguintes:

A Alimentação como elemento de humanização das práticas de saúde: a alimentação expressa as relações sociais, valores e história do indivíduo e dos grupos populacionais e tem implicações diretas na saúde e na qualidade de vida. A abordagem relacional da alimentação e nutrição contribui para o conjunto de práticas ofertadas pelo setor saúde, na valorização do ser humano, para além da condição biológica e o reconhecimento de sua centralidade no processo de produção de saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, p.22, 2013).

É válido ressaltar que o conceito de segurança alimentar, que era limitado ao abastecimento na quantidade apropriada, sendo o que levou a se pensar na problemática da fome está ligada a um problema de produção, e não de desigualdade, passou a incorporar universalmente o acesso aos alimentos, o aspecto nutricional, questões relativas à composição, a qualidade e aproveitamento biológico. Este novo conceito foi adotado em 1986, na I Conferência de Alimentação e Nutrição, e consolidado através da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994 (INFORMES TÉCNICO INSTITUCIONAIS, 2000).

As ações para garantir a segurança alimentar extrapolam o âmbito da saúde e passam a ter um caráter intersetorial. De acordo com Informes Técnico Institucionais (2000), o crédito agrícola, a avaliação e a adoção de tecnologia agrícolas e industriais; os estoques estratégicos; o cooperativismo; a importação, a distribuição, a conservação e o armazenamento de alimentos; o manejo sustentado dos recursos naturais etc. Além disso, no que se respeita à produção e consumo através de fatores culturais, poder aquisitivo, e a liberdade para escolha dos alimentos a serem consumidos. Tanto a adoção do conceito da segurança alimentar em âmbito mundial quanto as discussões acerca do tema por parte do governo brasileiro levam à compreensão do papel do setor da saúde nesta temática. Esse papel é marcado pois dois momentos, denominados, Positivo e Crítico (ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014).

No momento positivo, ocorre o fornecimento, a distribuição e o consumo de alimentos de forma normalizada, em termos de quantidade, qualidade, regularidade e utilização biológica. Nessa condição, as ações predominantes são a vigilância alimentar e nutricional, a vigilância sanitária dos alimentos e medidas educativas (INFORMES TÉCNICO INSTITUCIONAIS, 2000), conforme afirmam Alves e Jaime (2014)

O momento positivo ocorre quando há garantia da SAN em todas as suas dimensões. Nesse caso, as ações predominantes do setor saúde são a vigilância alimentar e nutricional, a vigilância sanitária de alimentos e as medidas de caráter educativo (ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014, n.p).

Já no momento crítico, ocorrerá quando haverá falhas na oferta, no consumo ou no padrão de utilização biológica de alimentos. Essas falhas podem estar ocorrendo obstáculos extra-setoriais ou setoriais, como deficiência de renda, quebra de produção intercorrência na oferta, ou, a desinformação e de hábitos alimentares inadequados, a ocorrência ou agravos endêmicos ou epidêmicos afetando a saúde e ao setor, como a desnutrição, as carências específicas, a obesidade, diabetes mellitus, e doenças crônicas de relevância epidemiológica (INFORMES TÉCNICO INSTITUCIONAIS, 2000).

Entre as ações a serem desenvolvidas pelo setor saúde no *momento positivo*, Valente et al. acrescentam a oferta de serviços de atenção básica à saúde, como: vacinação, exames preventivos, pré-natal, promoção do aleitamento materno exclusivo, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, tratamento de doenças mais comuns, etc. Por outro lado, apontam como obstáculos setoriais que contribuem para o *momento crítico* a baixa cobertura ou má qualidade dos serviços prestados à população. (VALENTE et al. 2007 apud ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014, n.p).

A primeira versão da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) teve como objetivo principal assegurar a qualidade dos alimentos disponíveis para consumo no país, promover hábitos alimentares saudáveis, prevenir e controlar distúrbios nutricionais. Reconhecendo a necessidade de uma abordagem interdisciplinar para alcançar tais objetivos, foram identificadas no texto da PNAN algumas instituições e setores federais prioritários, juntamente com as principais medias recomendadas para promover a colaboração com cada um deles (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003).

Suas diretrizes iniciais eram:

estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto; monitoramento da situação alimentar e nutricional; promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição; promoção do desenvolvimento de linhas de investigação; e desenvolvimento e capacitação de recursos humanos (INFORMES TÉCNICOS INSTITUCIONAIS,2000, n.p).

É possível visualizar que a PNAN incorpora ao âmbito de saúde o debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e traz para o contexto interdisciplinar a contribuição da saúde. É compreensível que abordar essas questões em uma política setorial tenha sido uma estratégia importante para os diversos atores envolvidos na construção da PNAN, especialmente considerando a ausência de instâncias ou diretrizes governamentais naquele

momento que promovessem tais articulações para promoção de SAN (ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014).

Dez anos após a publicação da PNAN, Recine e Vasconcelos (2011 apud Alves K.P de S. & Jaime P.C. 2014) destacaram os méritos de sua implementação. Entre os feitos estão o desenvolvimento da Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN), que possibilitou a produção sistemática de informações sobre a situação alimentar e nutricional da população brasileira. Isso foi possível graças à implementação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e a realização de inquéritos nacionais, como as Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF) e a vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por meio de inquéritos telefônicos (VIGITEL).

Outro ganho, foi a construção da agenda de promoção da alimentação adequada e saudável, que foi qualificada com a publicação do Guia Alimentar para a População Brasileira. Essa guia é uma ferramenta brasileira que visa implementar as recomendações da Estratégia Global de Promoção de Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2004 apud ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014).

Além disso, houve um aprimoramento dos recursos humanos em alimentação e nutrição, principalmente por meio do trabalho da rede de Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição (CECAN). Essa rede, é composta por instituições públicas em todas as regiões do Brasil e busca integrar ensino, pesquisa e serviços na área (ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014).

Essas medidas demonstraram os avanços e os impactos positivos da implementação da PNAN ao longo desses anos e reforçam a importância de continuar investindo em políticas e ações relacionadas a alimentação adequada e saudável no país.

A revisão da PNAN, realizada no período de 2010 a 2011, foi norteada pelos novos desdobramentos que culminaram em novas necessidades de saúde da população brasileira, advindos do panorama epidemiológico e socioeconômico, juntamente com as inovações nos mecanismos de gestão e organização da atenção em saúde adotadas pelo Sistema único de Saúde (SUS). Além disso, considerou-se as responsabilidades do setor saúde na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em conjunto com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010 apud ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014).

Esse processo da PNAN enfrentou o desafio de atualizar as diretrizes dessa política de forma a orientar a organização e aprimorar as ações de alimentação e nutrição nas Redes de Atenção à Saúde (RAS). Além ocupar seu papel de interlocução entre o SISAN e SUS,

fortalecendo sua posição como um elo importante na articulação entre os sistemas de saúde e de segurança alimentar e nutricional do país (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010 apud ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014).

Os órgãos da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do Conselho Nacional de Saúde (CIAN/CNS) e o Ministério da Saúde pontuaram como desafios a serem superados em seu processo de revisão:

qualificação da gestão das ações de alimentação e nutrição; fortalecimento das estratégias de implantação da nutrição na atenção básica e nos demais níveis de atenção à saúde; delineamento de ações destinadas a populações específicas (indígenas e outros povos e comunidades tradicionais); reconhecimento e valorização da cultura alimentar; ampliação da discussão relativa à temática de nutrição, ambiente, desenvolvimento e aproximação com as instâncias de controle social da saúde e da nutrição (ALVES, K.P de S. JAIME P.C, 2014, n.p)

Então, a nova versão da PNAN, aprovada em 2011, apresentava propósitos de melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância Alimentar e Nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição. Tendo como pressupostos os direitos à saúde e à alimentação, orientada através dos princípios organizativos do SUS, nos quais se somou como princípio, de acordo com Informes Técnicos Institucionais (2000),

alimentação como elemento de humanização das práticas de saúde; respeito à diversidade e à cultura alimentar; fortalecimento da autonomia dos indivíduos; determinação social e a natureza interdisciplinar e intersetorial da alimentação e nutrição; e Segurança Alimentar e Nutricional com soberania (INFORMES TÉCNICOS INSTITUCIONAIS, 2000, n.p)

De acordo com o Ministério da Saúde (2013) para o alcance dos propósitos da PNAN foram estabelecidas nove diretrizes essenciais, sendo elas:

- 1- Organização da Atenção Nutricional;
- 2-Promoção da Alimentação Adequada e saudável;
- 3-Vigilância Alimentar e Nutricional;
- 4-Gestão das Ações de Alimentação e Nutrição,
- 5-Participação e Controle Social;
- 6-Qualificação da Força de Trabalho;

- 7-Controle e Regulação de Alimentos;
- 8- Pesquisa, Inovação e Conhecimento em Alimentação e Nutrição;
- 9-Cooperação e articulação para a Segurança Alimentar e Nutricional.

A PNAN reitera o compromisso de cooperação e articulação do Sistema único de Saúde (SUS) com a abordagem intersetorial, mas também enfatiza a importância da articulação intrasetorial. Busca-se apresentar de maneira mais clara a interligação entre as diretrizes da PNAN e outras políticas e mecanismos de gestão adotados pelo SUS, sendo o SISAN (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

O presente Trabalho de Conclusão de Curso dará ênfase à diretriz do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), sendo realizado um estudo abrangente e aprofundado sobre sua importância na promoção da saúde e no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional. Serão analisadas as principais estratégias adotadas pelo SISVAN, como a coleta e análise de dados sobre consumo alimentar, estado nutricional e acesso aos alimentos, apresentando sua efetividade e alcance.

2.2 SISTEMA DE VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Para Fagundes et al. (2004), a Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN foi inspirada nas recomendações internacionais da Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) na década de 70 do século XX. Essas recomendações visavam a construção de um sistema que fornecesse informações sobre o estado nutricional e a situação alimentar de uma população determinada. Para alcançar esse objetivo, o sistema deve ser compatível de forma colaborativa por vários setores, incluindo Agricultura, Economia e Saúde. No entanto, somente a partir da década de 90 o SISVAN assumiu uma identidade nacional própria, sendo inicialmente habilitado para atuar no combate aos distúrbios nutricionais, sob a responsabilidade do setor da saúde. Tendo como base três eixos norteadores:

1. A formulação de políticas públicas, estratégias, programas e projetos sobre alimentação e nutrição; 2. o planejamento, o acompanhamento e a avaliação de programas sociais nas áreas alimentar e nutricional; 3. a operacionalização e o ganho de eficácia das ações de governo. (FAGUNDES et al. p.8, 2004)

Neste presente cenário, entenda-se que a desigualdade social pode ser representada por brasileiros que ainda passam fome. As estatísticas nacionais revelam que geograficamente a

fome continua delineada por aquelas regiões e bolsões de pobreza, onde os níveis baixos da economia, da educação e do desenvolvimento persistem. Ou seja, a desigualdade da distribuição de renda explica a desigualdade no acesso aos alimentos (FAGUNDES et al., 2004).

Para os autores, a Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN é um valioso instrumento de apoio às ações de promoção da saúde que o Ministério da Saúde oferece aos profissionais da área e aos gestores do Sistema Único de Saúde - SUS, visando aumentar a qualidade da assistência à população. Valorizar a avaliação do estado nutricional é uma atitude essencial ao aperfeiçoamento da assistência e da promoção à saúde.

Fagundes et al. (2004) explicita que em um país com tantas diversidades e contrastes sociais, torna-se complexo o trabalho do SISVAN. No entanto, para que se tenha informações padronizadas e possíveis de comparações entre municípios, estados, regiões e outros estratos pertinentes, é necessária a construção de um sistema para todas as Unidades da Federação. Tem como objetivo buscar a melhoria do nível de saúde da população, fazendo com que o SISVAN, ao ser adotado em todos os municípios brasileiros, possa contribuir para a melhoria do perfil de saúde e nutrição do país.

Compreende-se que a Vigilância Alimentar e Nutricional "consiste na descrição contínua e na predição de tendências das condições de alimentação e nutrição da população e seus fatores determinantes" (MINISTÉRIO DA SAÚDE, p. 36, 2013). Ou seja, a Vigilância Alimentar e Nutricional abrange a observação constante e a previsão das tendências relacionadas às condições de alimentação e nutrição da população, bem como os fatores que as determinam. É necessária uma abordagem totalizante que inclua a vigilância nos serviços de saúde e que haja a integração de informações provenientes dos sistemas de informação à saúde, como por exemplo, pesquisas populacionais, monitoramento nutricional e evidências científicas.

Dessa forma, o sistema fornecerá dados desagregados para os distintos âmbitos "geográficos, categorias de gênero, idade, raça/etnia, indivíduos específicos (como indígenas e povos e comunidades tradicionais) e outros de interesse para um amplo entendimento da diversidade e dinâmicas nutricionais e alimentares da população brasileira" (MINISTÉRIO DA SAÚDE, p. 36, 2013). O fortalecimento institucional desse instrumento permitirá registrar e documentar a distribuição, magnitude e evolução da transição nutricional, bem como identificar os desfechos dessa transição e os determinantes sociais, econômicos e ambientais envolvidos.

A Vigilância Alimentar e Nutricional fornecerá suporte para o planejamento da assistência nutricional e das iniciativas relacionadas à promoção da saúde, alimentação adequada e saudável, bem como para a regulação e garantia da qualidade dos alimentos, dentro

das esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, cabe destacar que ela contribuirá para o controle, participação social e diagnóstico da segurança alimentar e nutricional em diferentes territórios (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), implementado através da Atenção Básica a Saúde¹⁰, como explicitado anteriormente, tem como objetivo primordial acompanhar e avaliar o padrão alimentar e o estado nutricional das pessoas atendidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em todas as etapas ao longo da vida, uma vez em que irá fornecer suporte aos profissionais de saúde para o diagnóstico local e oportuno de problemas relacionados à alimentação e nutrição, além de auxiliar na identificação de indicadores de consumo alimentar que possam identificar fatores de risco ou proteção, como amamentação e a introdução de alimentos complementares (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional terá como princípios norteadores:

SISTEMA: uma organização com atividades padronizadas, complementares ou interdependentes e com tarefas definidas, tendo o papel de receber dados, transformá-los em informação e divulgá-las à sociedade, buscando dar respostas aos resultados encontrados por intermédio de ações de promoção à saúde, prevenção e cura de doenças. Com essas ações, o sistema possibilita a identificação de grupos de risco biologicamente vulneráveis e utiliza os resultados para o monitoramento da saúde e nutrição da população. - VIGILÂNCIA: atividades continuadas e rotineiras de observação, coleta, análise de dados e informação. - ALIMENTAR: aspectos que envolvem a produção, a comercialização e o acesso aos alimentos. - NUTRICIONAL: refere-se ao estado nutricional do indivíduo, ou seja, o resultado do acesso e ingestão dos alimentos e de sua utilização biológica (FAGUNDES et al. p.8. 2004).

Contudo, cabe destacar a importância de enfatizar a vigilância alimentar e nutricional de povos e comunidades tradicionais, bem como de grupos populacionais que se encontram em situações de vulnerabilidade e desigualdade¹¹ (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Através do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional será integrado o acompanhamento nutricional e de saúde das populações beneficiárias de programas de transferência de renda, a fim de fortalecer os esforços das equipes de saúde, melhorando a

¹⁰ Dessa forma o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional atenderá aos usuários assistidos pelo Sistema único de Saúde (SUS) através de qualquer fase do ciclo de vida a (criança, adolescente, adulto, idoso e gestante) que procurar por demanda espontânea um Estabelecimento de Saúde- EAS ou assistidos pelos Programas Saúde da Família – PSF e agende Comunitário de saúde –PACS, dentre outros vinculados ao SUS (FAGUNDES et al. 2004).

¹¹ Na perspectiva de integração e da organização da saúde indígena, buscando a superação da extrema vulnerabilidade nutricional dessas populações, deverá ser destacada a vigilância alimentar e nutricional com a integração e operacionalização dos sistemas de informação existentes (MINISTÉRIO DA SAÚDE, p.37. 2013).

qualidade das informações e a assistencial nutricional fornecido a essas famílias através do Sistema Único de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Para que possa ter um diagnóstico abrangente nos territórios atendidos pela Atenção Básica à Saúde, é essencial realizar uma análise integrada dos dados de Vigilância Alimentar e Nutricional juntamente com outras informações, como dados de natalidade, morbidade, cobertura de programas e serviços de saúde. Inclui a utilização de outros sistemas de informação em saúde disponíveis para um melhor diagnóstico obtido.

Cabe destacar também as chamadas nutricionais que consistiram em pesquisas realizadas em datas estratégicas como por exemplo o “dia nacional de imunização”, que permitirá estudos sobre aspectos da alimentação e nutrição infantil como políticas sociais de transferência de renda e de acesso aos alimentos direcionados a esse público usuário, devendo ser implementado nos diferentes níveis do local ao nacional (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

No âmbito dos inquéritos populacionais, é essencial assegurar a realização regular e contínua de pesquisas que abordem a disponibilidade de alimentos nos domicílios, o consumo alimentar individual e o estado nutricional da população brasileira. Exemplos dessas pesquisas incluem as Pesquisas de Orçamentos Familiares conduzidas pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, é fundamental garantir a realização periódica de inquéritos sobre a saúde e nutrição infantil, como as Pesquisas Nacionais de Demografia e Saúde (PNDS) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Com o objetivo de fornecer suporte à gestão, é necessário fortalecer os indicadores de alimentação e nutrição nos sistemas de monitoramento da situação de saúde da população. Isso pode ser alcançado através da inclusão desses indicadores nas salas de situação em saúde e da criação de centros de informação em alimentação e nutrição. É fundamental destacar a utilização desses indicadores nos instrumentos de planejamento e pactuação do Sistema Único de Saúde (SUS) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

De acordo com Fagundes et al. (2004), as informações geradas pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional consistem em um fundamental instrumento político que ajuda organização social, pois irá fornecer o diagnóstico da situação no âmbito da saúde e nutrição de grupos populacionais específicos ou da população em geral. Onde, a depender desse diagnóstico, é possível compreender a extensão e o impacto das políticas públicas. Além disso, os resultados subsidiam a cobrança de ações dos gestores do Sistema Único de Saúde.

2.3 PROGRAMA FOME ZERO

De acordo com Silva (2014), na última década, a partir de 2003, observam-se esforços do governo para o tema da Segurança Alimentar e seu destaque na agenda governamental em relação aos demais anos anteriores, o mesmo afirma que

São muitos os indicadores que certificam esse fato, que vão além da esfera discursiva. No entanto, essa nova fase das políticas de combate à fome não resulta apenas da vontade política de governantes, embora essa seja uma variável fundamental no modelo de definição de agenda. As decisões tomadas recentemente são derivadas de um aprendizado acumulado de erros e acertos ao longo de quase um século de mobilização social e gestão pública, mas que somente nesses últimos anos encontraram um ambiente propício para serem efetivamente implementadas e gerarem resultados reconhecidamente expressivos (SILVA, 2014, n.p).

Nesse contexto, a origem da formulação do “Programa Fome Zero” teve como ponto de partida dois acontecimentos: o primeiro, como citado anteriormente, deve-se a Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada em 1991 pelo governo de FHC, onde era proposto garantir a segurança alimentar, assegurando aos brasileiros acesso a alimentos básicos que necessitam com ênfase às ações de abastecimento. E o segundo deve-se ao agravamento das situações de pobreza e vulnerabilidade das famílias, principalmente nos grandes centros, que foi aprofundada pela crise econômica e pelo aumento do desemprego no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Dez anos após a primeira proposta de Segurança Alimentar, Luís Inácio Lula da Silva, surge com uma nova proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, sendo ela o Programa Fome Zero, que foi elaborada por uma série de especialistas e debatida em nível nacional por um período de seis meses ao longo de seu primeiro ano de mandato, 2001 (ARANHA, 2022).

Conforme expresso por Aranha (2022), tal projeto partia da premissa de que o Brasil não teria até então uma política geral de Segurança Alimentar, onde os números da fome atingiam cerca de 44 milhões de brasileiros, número esse equivalente a 27,8% da população brasileira. Partindo do viés que o programa buscava combater a problemática da fome a partir da melhoria da condição de vida da população considerada pobre, visto que é um problema relacionado a desigualdade de renda e não a produção alimentícia como a escassez ou a falta de ofertas.

No Brasil, a fome não existe por falta de alimentos. Falta é renda para adquiri-los em quantidade permanente e qualidade adequada. Como a renda está mal distribuída no país, uma parcela da população não tem acesso nem mesmo à quantidade mínima de alimentos necessária para garantir a sobrevivência (BETTO, 2003)

O projeto da proposta foi encaminhado para personalidades da sociedade civil que analisaram e propuseram modificações no projeto, mas que obteve enquanto resultado a reinserção do tema da segurança alimentar e combate à fome na agenda nacional, sendo lançado em Brasília no Dia Mundial da Alimentação, em 12/10/2001. Projeto esse que destaca que a pobreza é resultado de um modelo perverso que culmina em salários muito baixos, levando à crescente concentração de renda e desemprego. Dessa forma, a questão da fome envolvia três dimensões

Primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E em terceiro, 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 apud ARANHA, p.81,2022).

Ainda segundo a autora, de acordo com a proposta apresentada, foi exigido um novo modelo econômico no Brasil que privilegiasse o crescimento com distribuição de renda, de forma que incentivasse e ampliasse a criação de mais empregos e manutenção salarial, recuperando assim o poder aquisitivo do salário mínimo, crescimento da produção e reforma agrária. Além disso, o eixo central desse Projeto estava no remanejamento das políticas estruturais que sendo assim, havia uma segunda proposição onde havia a necessidade de criação de um largo conjunto de políticas específicas e massivas a fins de garantir o acesso a alimentação a toda a população brasileira atendendo a camada das famílias mais vulneráveis, além da garantia da política de segurança alimentar e nutricional ser efetivada de modo territorial, valorizando a dinamização da economia local e regional.

Em 2002, houve a eleição do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no qual destacou em sua campanha o combate à fome como sua principal prioridade, tendo o projeto Fome Zero que representava tal proposta. Em seu primeiro discurso como presidente eleito afirmou: “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (ARANHA, 2022).

É válido destacar que esta declaração trouxe consigo um grande impacto em todo o noticiário nacional e deu início à “superexposição” do projeto. Sendo assim, estabelecido o início da implantação do Programa pelo governo federal, enquanto Programa Social, obtendo

também grande aprovação popular de acordo com as pesquisas de opinião. Como apresentado pela pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha

de 9 de abril de 2003, a preocupação da população com o problema da fome aumentou de 6%, em setembro de 2002, para 22%, em abril de 2003, tornando-se a segunda principal preocupação dos brasileiros, depois do desemprego. A mesma pesquisa mostrou que a melhor avaliação do governo Lula nos 100 primeiros dias foi para as ações relativas ao combate à fome e à miséria. Além disso, 69% da população aprovava as ações de combate à fome e à pobreza. As sucessivas pesquisas de opinião da CNT-Sensus sobre a atuação do governo federal também colocavam as ações de combate à fome como as mais bem avaliadas. Mesmo com todas as críticas que sofreu desde o início do governo, as políticas de combate à fome e à pobreza continuaram muito bem avaliadas (TAKAGI, 2014).

Sendo assim, Aranha (2022) destaca as 4 frentes de atuação do Programa Fome Zero, que integra em suas estratégias 4 eixos norteadores. Sendo o primeiro, “Acesso a Alimentos”; o segundo, “fortalecimento da agricultura familiar”; o terceiro, a “Promoção de Processos de Geração de renda”; e quarto a “Articulação Mobilização e Participação Popular”.

O primeiro eixo consistia na implementação de ações diretamente voltadas para a ampliação do acesso à alimentação destinada a população de baixa renda, como a imediata institucionalização e a rápida expansão do Programa de transferência de renda Bolsa Família, além do remodelamento e da ampliação dos Programas de Alimentação (PNAE), distribuição de vitamina A e ferro, alimentos aos grupo populacionais específicos, Educação Alimentar e Nutricional, Sistema Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT). Além da ampliação da rede SAN, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

De acordo com Aranha (2010, v.III), o sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional viabiliza a supervisão do estado nutricional e dos padrões de alimentação da população do Brasil, constituindo-se como um sistema de informações que promove a interligação entre o setor de saúde e os demais setores relacionados à segurança alimentar e nutricional no território nacional. Aranha (2010,v.III) afirma que,

A informatização do sistema possibilitou agilidade na consolidação das informações em diferentes níveis e áreas de abrangências, bem como sua utilização para o acompanhamento de programas e ações. O SISVAN Web tem apresentado resultados muito satisfatórios, alcançando mais de 13 milhões de acompanhamentos em 2009. Avaliando-se os dados do ano de 2009, verifica-se uma preponderância de registros do estado nutricional de adultos e crianças, fase considerada como prioritária por sua vulnerabilidade etária. Em relação aos dados de consumo alimentar, no mesmo período, foram obtidos aproximadamente 46 mil registros de menores de 5 anos de idade e

aproximadamente 334 mil registros de indivíduos com 5 anos ou mais, abrangendo as demais fases da vida. Todas as informações registradas nos sistemas são públicas e estão disponíveis nos sítios do DATASUS e da CGPAN. Dois importantes desafios do SISVAN são a expansão da cobertura populacional do acompanhamento alimentar e nutricional e a consolidação e o uso das informações disponibilizadas para a gestão de ações e recursos voltados a ações de alimentação e nutrição e de estratégias gerais de saúde (ARANHA, p.221, 2010).

O segundo eixo, “Fortalecimento da Agricultura Familiar”, entende-se como o fortalecimento da agricultura familiar, que será o principal responsável pelo abastecimento do mercado doméstico. Posteriormente, foi instituído o Plano Safra, englobando programas de créditos já existentes, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Por outro lado, foi sugerido, através do CONSEA, o Programa de Aquisição de Alimentos e Agricultura, (PAA), sendo um dos principais exemplos da intersectorialidade que estabelece elos a oferta de alimentos que provém da agricultura familiar e a demanda por alimentos para programas e equipamentos públicos (alimentação escolar, hospitais, distribuição gratuita de alimentos, cadeias etc.) e também para a formação de estoques.

O terceiro eixo, “Promoção de Processos de Geração de renda”, incentivou a economia solidária e a qualificação da camada mais pobre da população para a inserção no mercado de trabalho. Sendo assim, foram desenvolvidas parcerias com os setores como a Fundação Banco do Brasil, que implementou iniciativas de geração de trabalho e renda, o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – PRONINC, que culminou na ampliação das incubadoras das Universidades brasileiras, e o Programa Próximo Passo, sendo uma ação interministerial de qualificação social e profissional para os setores da Construção Civil e Turismo.

Por fim, o último eixo, “Articulação, Mobilização e Participação Popular”, que proporcionou a criação das parcerias com o governo federal, a fim de incentivar a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional, promovendo a Educação Cidadã por meio de mobilização e formação da cidadania.

Com isso, essa rede de educação, juntamente com outros programas educacionais como o Escolas-irmãs ligadas a assessoria especial da presidência, têm a tarefa de mobilização social.

A ação que está, hoje, presente nos 26 estados e no Distrito Federal, com os Talheres Estaduais, microrregionais e municipais, conta com o apoio e adesão voluntária de milhares de educadores(as) populares, além de 112 educadores(as) populares liberados(as) mediante convênio público e parcerias com a sociedade civil. O Escolas-Irmãs, instituído no âmbito do Fome Zero, envolve escolas públicas e privadas com ações que visam à promoção e

valorização da pessoa e da cidadania e à inclusão social (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, p.85, 2010)

Além da medida de integração das famílias em situações precarizadas em espaços de mobilização e informação. Por exemplo, ocorreu a distribuição de milhares de cartilhas sobre a segurança alimentar e nutricional da população brasileira como forma de conscientização e estímulo à alimentação adequada. Também é importante mencionar o atendimento às famílias assistidas por meio do SUAS (Sistema Único de proteção e Assistência Social), ou PAIF (Programa de Atenção à Família), que foram atendidas através dos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), realizando atendimentos às famílias com orientação social e psicológica, identificação de demandas e encaminhamentos para outros níveis de complexidade do sistema. Vale ressaltar que toda essa política era acompanhada através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

É importante destacar que o Programa Bolsa Família¹² previa a transferência de recursos monetários a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de forma articulada ao acesso a serviços de saúde e educação (por meio de condicionalidades), e também ações intersetoriais e programas complementares (SILVA, 2014; VASCONCELOS *et al*, 2019). Consolidou-se como a principal medida para o combate à fome e a miséria, articulando-se a estratégias de cadastramento como o CadÚnico. A PNAE apresentou significativos avanços na promoção da alimentação de qualidade nas escolas públicas e privadas, introduzindo em seu quadro produtos da agricultura familiar.

Dessa forma, o Módulo de Gestão, destinado ao monitoramento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do Programa Bolsa Família, desempenha um papel fundamental no Pacto pela Vida. Esse pacto estabelece compromissos e metas anuais nos três níveis de gestão do Sistema único de Saúde, visando ações e políticas prioritárias (ARANHA, 2010, vIII).

Nesse contexto, o monitoramento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família abrange o estado nutricional de crianças menores de cinco anos de idade. Além disso, o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) atua como uma ferramenta de uso

¹² É importante salientar que apesar dos avanços ocorridos na vida dos brasileiros beneficiários, o programa bolsa família não se configura enquanto direito tratando de uma política de governo, ou seja, foi fruto de uma decisão do executivo federal, não sendo uma política de estado podendo ser extinta a qualquer instante, ressaltando que o combate à pobreza não se dá apenas por políticas de transferência de renda, é necessário que a mesma esteja transversalizada a outras políticas sociais. É importante salientar que apesar dos avanços ocorridos na vida dos brasileiros beneficiários, o programa bolsa família não se configura enquanto direito tratando de uma política de governo, ou seja, foi fruto de uma decisão do executivo federal, não sendo uma política de estado podendo ser extinta a qualquer instante, ressaltando que o combate à pobreza não se dá apenas por políticas de transferência de renda, é necessário que a mesma esteja transversalizada a outras políticas sociais.

epidemiológico e gerencial, sendo responsável pelo acompanhamento e monitoramento de várias outras ações e programas (ARANHA, 2010, vIII).

Entre essas iniciativas destacam-se a Rede Amamenta, que tem como objetivo incentivar o aleitamento materno, a Estratégia Nacional para a Alimentação Complementar Saudável (ENPACS) e o Programa Saúde na Escola (PSE). O SISVAN também permite o acompanhamento de programas em âmbito estadual e municipal, além de sua integração nas salas de situação em saúde. Essas funcionalidades reforçam o papel do sistema como uma ferramenta de monitoramento e articulação das ações e programas em todo o território (ARANHA, 2010, vIII).

Portanto, o Módulo de Gestão voltado para o monitoramento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do Programa Bolsa Família desempenha um papel central na promoção da saúde e nutrição das famílias atendidas, contribuindo para o cumprimento das metas estabelecidas no Pacto pela Vida. Além disso, o SISVAN desempenha um papel fundamental no monitoramento e coordenação de várias outras iniciativas importantes relacionadas à saúde, reforçando a integração e efetividade dos programas em todo o território (ARANHA, 2010, vIII).

3. NEOLIBERALISMO

Segundo análises de Mézáros (2019 apud Corleto; Araujo, 2021), é importante compreender que a atual crise que o Brasil vivencia, em essência, é reflexo da crise do capital quanto de uma crise política em sua forma de desaguadouro. Dessa forma, as transformações em ritmo acelerado é resultado do atual cenário de ajuste imposto pelo capital, infringindo de forma que interfere diretamente na política através de características dinâmicas. Nesse sentido, destaca-se que a crise estrutural é inseparável da crise política.

É a partir da crise do capital que partem quaisquer análises das possíveis transformações sociais, dos segmentos da vida social, como também no recrudescimento da questão social. Isso ocorre uma vez que tais faces estão sobrepostas a um alicerce, sendo ele as contradições do capital e trabalho. Esses fatos esses responsáveis pela perpetuação da subalternidade, dependência e subjulgação de outros países e regiões.

Diferente das crises periódicas

A crise estrutural espalha-se por todos os âmbitos da atividade produtiva e reprodutiva e se manifesta como uma crise que afeta a totalidade de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes ou

subcomplexos (PANIAGO, s/d, p.13 apud CORLETO; ARAUJO,2021).

Evidencia-se que a crise se faz evidente na década de 1970, de forma a possuir características que as diferenciam das anteriores crises periódicas do modo de produção capitalista, uma vez que, de acordo com Mészáros:

(1) seu caráter é universal, em lugar de restrito a uma esfera particular (...); (2) seu alcance é verdadeiramente global (...), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (...); (3) sua escala de tempo é extensa, contínua, se preferir, permanente, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante (...) (2002, p.796 apud CORLETO; ARAUJO 2021).

Cabe citar a lógica destrutiva do capital, uma vez que a mesma seja inseparável da lógica capitalista e sua busca pela expansão. Tal fato pode ser percebido no atual contexto, trazendo consequências devastadoras colocando em risco a sobrevivência da humanidade. Como citado anteriormente, a “destruição produtiva” cede espaço para “produção destrutiva”, que será marcada pelo desperdício e uso excessivo da força de trabalho, da natureza e dos recursos naturais não renováveis, como consequência conforme Corleto e Araujo:

o desemprego em massa, impossibilidade de atendimento de necessidades genuínas de milhões de pessoas, a destruição da natureza e dos recursos não renováveis, o extermínio de uma parte da população que excede as necessidades do processo de valorização do capital dentre outros. (p.3,2021)

Ainda de acordo com os autores, este contexto indicaria o fim desse ciclo de expansão, que possibilitaria a convivência da acumulação do capital como herança dos princípios do Fordismo e Taylorismo, atenderá as reivindicações possíveis de alguns setores do trabalho, destacando os países de capitalismo avançado. Destaca-se que esse movimento colocara o Estado moderno como mecanismo de regulação social, que será colocado como “agente conciliador” de interesses irreconciliáveis. Tal estratégia fará com que o Estado assuma o comando político da sociedade capitalista, tensionando assim a luta de classes. Dessa forma, cabe destacar a consolidação do Estado de bem-estar social nos países de capitalismo avançado, com sua forma política articulada com a expansão do capital em um contexto de ampliação dos partidos sociodemocratas reformistas.

Neste Contexto de crise estrutural, os mecanismos de regulação e deslocamento das contradições, que foram instrumentos para administração das crises cíclicas, não se fazem mais fundamentais. Mas, como pontua Mészáros, se faz determinante

pelo menos uma intervenção do Estado nos processos socioeconômicos (agora, mais que nunca, em nome do *big business*) tão grande quanto na variante keynesiana. A única diferença era que, adicionada à generosa ajuda dada ao *big business* – desde enormes incentivos fiscais até práticas corruptas de “privatização”, desde abundantes fundos de pesquisa (especialmente em proveito do complexo militar-industrial) à facilitação mais ou menos aberta da tendência ao monopólio –, a “direita radical” precisou impor também uma série inteira de leis repressivas sobre o movimento dos trabalhadores. Ironicamente, as leis repressivas contra o trabalho tiveram que ser introduzidas “suavemente” por meio dos bons serviços dos “parlamentos democráticos”, com a finalidade de negar à classe trabalhadora até mesmo os ganhos defensivos do passado, de acordo com as cada vez mais estreitas margens de acumulação do capital nas circunstâncias da crise estrutural em andamento (2002, p.822, apud CORLETO; ARAUJO p.4, 2021).

Dessa Forma, o capital irá encontrar novas formas de reestruturação produtiva como novas formas de regular e controlar o trabalho. Para consolidar essas transformações, foram necessárias ofensivas diretas contra as organizações dos trabalhadores. Cabe destacar o aumento do desemprego, a precarização do trabalho e a terceirização como importantes instrumentos de combate as organizações que se estruturava seguindo a lógica setorial e verticalizada de organização da produção. As privatizações intensificadas nos governos neoliberais ortodoxos e governos progressistas, foram importantes estratégias para que o capital se expandisse, uma vez que esse espaço permitiu a valorização do capital na área social e no setor de serviços, como oportunidade de acessar o fundo público. Os programas de reforma do Estado no Brasil, como a materialização do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado (PDRE), aprovado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, marcarão este processo de apropriação do capital nesses diversos setores, a fim de esses espaços de valorização (PASRTORINI; ARAUJO,2021).

Ou seja, é neste contexto que o avanço do ideário neoliberal se repercutirá no Brasil na segunda metade dos anos 1980, onde o Brasil irá redefinir a organização da proteção social que estava fortemente marcada, assim como abordam Pastorini e Galizia:

pela seletividade, corporativismo, pelo seu caráter excludente, pela diferenciação de benefícios e beneficiários etc. Buscando uma nova forma de reorganizar um sistema solidário, redistributivo e participativo apoiado na idéia de Seguridade social e a definição dos direitos sociais de cidadania a serem garantidos pelo Estado (2012 apud PASRTORINI; ARAUJO,2021).

Este novo ideário para a proteção social, com base no binômio crescimento/garantia de proteção social trabalhista”, teve o apoio dos países europeus, sendo uma importante referência para alguns setores “progressistas” brasileiros que se fizeram presentes nos anos 1980 na constituinte. Dessa forma, defendiam um novo modelo de proteção social que, em certa medida, se fez presente na constituição de 1988 e que, mesmo com a ausência de materialização, foi duramente criticado nos diferentes modelos de governo neoliberal e governos conservadores até os dias atuais (PASRTORINI; ARAUJO,2021).

Segundo Filgueiras (2006), o Brasil implementou o projeto neoliberal tardiamente, uma vez que o país teve dificuldades em atender a tantos interesses de diversas frações do capital presentes no Modelo de Substituição de Importações (MSI). Por outro lado, a intensa atividade política no qual estava exercendo a classe trabalhadora durante a década de 1980, constituindo o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Partido dos Trabalhadores (PT), além da realização de cinco greves gerais entre 1983 a 1989.

Essas mobilizações ultrapassaram os limites do economicismo, e deu-se início à criação de um partido político de massa, ameaçando assim o poderio das classes dominantes, embora não tenha conseguido tornar hegemônico seu projeto nacional, democrático e popular, o que em determinado momento foi possibilitando a partir da eleição de Fernando Collor em 1989 a unificação das frações capitalistas pelo projeto neoliberal,” mesmo com idas e vindas, contradições e disputas internas, em virtude do temor das mesmas de perderem o controle político da sociedade” (FILGUEIRAS, 2006, p.181).

Ainda de acordo com o autor, em meados da crise de 1980 até a implementação e fracasso do Plano Cruzado (1986/1987), predominava a tentativa de redefinir, entre as frações dos blocos dominantes o MSI, mantendo-se um papel fundamental para o desenvolvimento e acumulação do Estado, juntamente com as críticas a estatização ¹³ que havia surgido já na década anterior.

Filgueiras (2006) afirma que haveria um eixo hegemônico unificador entre empresários e economistas de oposição (heterodoxo), que eram críticos a política econômica ortodoxa recessiva do início dos anos 80. Consistia, portanto, na defesa do projeto neodesenvolvimentista como resposta à crise do MSI, reservando ao Estado as funções de

¹³ campanha, em 1974, contra o gigantismo do Estado e pela redução de sua participação na economia, principalmente nos setores de transporte, mineração e siderurgia. (Filgueiras, 2006 apud Bianchi,2004)

planejamento e implementação de investimentos estratégicos, se expressando da seguinte forma:

reforma do sistema financeiro, subordinando-o ao financiamento do desenvolvimento; controle público das empresas estatais, “preservando a capacidade produtiva dos setores estratégicos fundamentais (insumos básicos, energia, petroquímica, mineração e telecomunicações), cujo desempenho eficiente é fundamental para expansão do parque industrial brasileiro” e fechando as estatais deficitárias; uma política industrial que privilegiasse os setores capazes de irradiar novas tecnologias e permitisse avançar no processo de substituição de importações; uma política de investimentos estatais que maximizasse a geração de empregos; e “uma nova atitude na renegociação da dívida externa” (Documento dos Doze de 1983, Diniz et al. apud Bianchi, 2004: 190).

Sendo assim, com o fracasso dos demais planos estabelecidos¹⁴ ao longo dos embates através da Assembleia constituinte (1986-1988), foi-se consolidando o projeto neoliberal, ultrapassando o campo meramente doutrinário, a se constituir um programa político. Percepções de diversas frações do capital que acreditavam no caráter estrutural da crise, e, portanto, o MSI encontrava-se ultrapassado, e o projeto neodesenvolvimentista incapaz de responder aos problemas por ela colocados (FILGUEIRAS, 2006 apud BIANCHI, 2004).

Dessa forma, o liberalismo econômico na década de 1990,

[...] que já havia adentrado na maior parte da América Latina, implantase no Brasil, com toda força, a partir do Governo Collor. O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações inaugura o que poderíamos chamar da “Era Liberal” no Brasil. Até então, apesar da existência de algumas iniciativas nesse sentido, durante o Governo Sarney, e de uma já forte massificação e propaganda dessa doutrina nos meios de comunicação de massa, havia uma forte resistência à mesma, calcada principalmente, na ascensão política, durante toda a década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. A Constituição de 1988, apesar de seus vários equívocos, foi a expressão maior dessa repulsa da sociedade brasileira, por isso mesmo, ela foi alvo privilegiado tanto do Governo Collor quanto do Governo Cardoso, que recolocou, mais tarde, o projeto liberal nos trilhos (Filgueiras, p.83-84, 2000).

Filgueiras (2006), afirma que tal processo influenciou na afirmação do projeto neoliberal, além da construção de um novo modelo econômico, redefinindo as relações políticas entre as classes e frações de classes nas quais se forma a sociedade brasileira. A

¹⁴ Os planos de estabilização que se seguiram ao Plano Cruzado – Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989) -, com algumas variações, seguiram o mesmo caminho, ou seja, eram planos estritamente de estabilização, apoiados na concepção de inflação inercial e que adotaram a mesma estratégia de combate à inflação - congelamento de preços com mudança da moeda. Por razões econômicas e descrédito político, os seus resultados foram ainda mais pífios que os do Plano Cruzado (Filgueiras, 2000)

consolidação desse projeto estimulou o processo de transnacionalização dos grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento dentre os blocos dominantes, exprimindo a fragilidade estatal e sua subordinação ao fluxo do capital internacional. Ou seja, foi reconfigurado o bloco dominante e sua fração da classe hegemônica. Faz parte nessa nova fração:

o capital financeiro internacional - expresso na movimentação dos fundos de pensão, dos fundos mútuos de investimentos e dos grandes bancos dos países desenvolvidos-; os grandes grupos econômico-financeiros nacionais⁸, que conseguiram sobreviver, até aqui, ao processo de globalização, em função de sua capacidade competitiva ou através da associação (subordinada) com capitais estrangeiros; e o capital produtivo multinacional (associado ou não ao capital nacional). Todos eles tendo aumentado suas respectivas influências no bloco dominante. (FILGUEIRAS, 2006, p. 183-184)

O autor Filgueiras (2006) explica a importância na distinção entre a lógica financeira e as formas institucionais assumidas pelo capital financeiro. A primeira diz respeito à lógica do capital, que se caracteriza enquanto a fase atual vivenciada em escala nacional e internacional, influenciando a dinâmica de produção afetando diversas esferas da dimensão social. A segunda irá definir os sujeitos que comandam esse processo, nas quais articulam interesses, a partir do domínio, controle e propriedade de instituições financeiras.

Desse modo, embora os grupos capitalistas se encontrem financeirizados, ou seja, submetidos a lógica financeira, apenas aqueles que se articulam nesta lógica, através do controle e propriedade de uma ou mais instituições financeiras, serão os sujeitos centrais desta congruência de dominação que subordina também o Estado, a política econômica e social, e a ação política em geral, como demonstra o autor:

Assim, apesar da maioria dos grandes grupos econômicos, no Brasil, não estar ligada, organicamente, ao capital financeiro –através de um banco ou outro tipo de instituição financeira de propriedade do grupo–, esses grupos também se beneficiam da especulação e do financiamento da dívida pública, ganhando também com as elevadas taxas de juros. (Filgueiras, p.185, 2006)

Esse projeto é politicamente tem como aliado a classe média alta, que rejeitam qualquer ação política com o viés do Estado de Bem-Estar Social, onde os mesmos não se beneficiam uma vez que participam do financiamento com impostos não fazendo o uso de seus serviços (Boito, 2004 apud Filgueiras, 2006). De acordo com o autor esse grupo foi formado

[...] por executivos de empresas, certos segmentos de profissionais liberais, a alta burocracia governamental, uma nova intelectualidade identificada com os valores e hábitos forâneos e um pequeno grupo de consultores e trabalhadores autônomos altamente qualificados, ocupados em atividades econômicas recém surgidas e típicas dos novos paradigmas tecnológicos. Um segmento social que se beneficiou com a “farra das importações” e também com as altas taxas de juros e que, ao descobrir os padrões de consumo próprios dos países desenvolvidos, e a ele ter acesso, se deslumbrou e se sentiu incluído no primeiro mundo (FILGUEIRAS, 2002, p.4 apud FILGUEIRAS, 185, p.2006).

Conclui-se, dessa forma, que o discurso doutrinário do neoliberalismo tem se afirmado de forma ampla na sociedade, embora não responda aos interesses da classe trabalhadora. A articulação multidimensional das frações dominantes dentro dos processos produtivos torna os trabalhadores suscetíveis a alienação, onde conseguem o apoio e concordância a sua pregação privatizante contra os gastos excessivos do Estado e contra os privilégios dos funcionários públicos. Isso evidencia um novo domínio ideológico da burguesia no Brasil (BOITO, 2014 apud FILGUEIRAS, 2006).

Esse processo de implementação do projeto neoliberal, passou a ter três momentos distintos desde meados 1990

uma fase inicial, bastante turbulenta, de ruptura com o MSI e implantação das primeiras ações concretas de natureza neoliberal (Governo Collor); uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal (primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC); e, por último, uma fase de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, na qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante (segundo Governo FHC e Governo Lula) (FILGUEIRAS, p. 186, 2006).

Destaca-se que o Governo Lula deu continuidade à política econômica antes iniciada no Governo de FHC, a partir do momento da crise cambial de 1999: metas de inflação reduzidas, perseguidas por meio da fixação de taxas de juros elevadíssimas; regime de câmbio flutuante e superávits fiscais acima de 4,25% do PIB nacional. Além disso, houve a continuação de reformas neoliberais, como reformas sindicais e trabalhistas, e uma nova fase de privatizações com a aprovação nas chamadas Parcerias Público-Privado (PPP), visando melhorar a infraestrutura do país, porém reduzindo a capacidade de investimento do Estado, em políticas públicas focalizadas (FILGUEIRAS, 2006).

3.1 O ACIRRAMENTO DA FOME NO NEOLIBERALISMO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SISVAN

Como continuidade, Vasconcelos (2019) Salienta que os esforços mantidos pelo governo até o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2015-2016) tornaram-se insustentáveis. Esse período foi marcado pela recessão econômica global, culminando no aumento das taxas de desemprego, o que foi drasticamente acentuado pela crise política que resultou no impeachment de Dilma Rousseff em agosto de 2016. A posse de seu vice-presidente Michel Temer gerou ainda mais cortes e congelamentos de salários sobre várias categorias da classe trabalhadora. Além disso, houve retrocessos nos direitos que fragilizam as políticas sociais de redução da fome e promoção da segurança alimentar e nutricional, como o corte de 11% do Programa Bolsa Família e a redução de 99,8% dos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), além da flexibilização dos direitos dos povos indígenas e quilombolas. Essas ações têm um impacto direto nas ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Através dos dados obtidos pela plataforma do *Sisvan web*, pode-se evidenciar este processo que gerou o aumento de pessoas em situação de insegurança alimentar, conforme explicitado pelo autor. O filtro aplicado através da plataforma gera o número de adultos beneficiários do Bolsa Família que possuíam o “hábito de realizar no mínimo as 3 refeições principais do dia” entre o segundo mandato do governo Dilma e final do governo Temer.

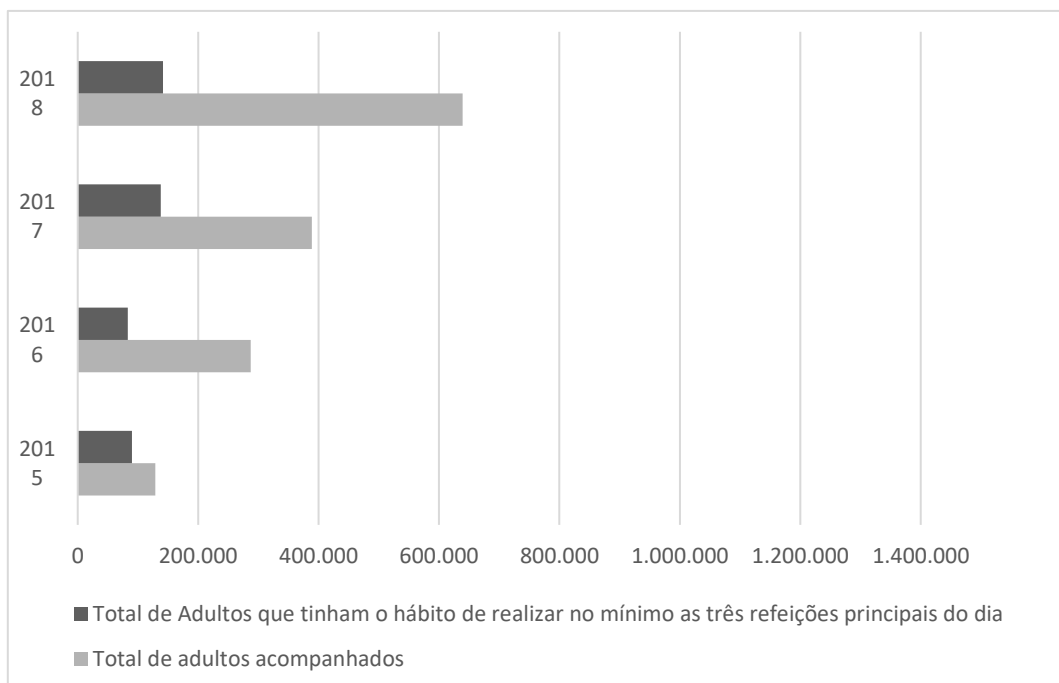


Gráfico 1- Total de adultos que tinham o hábito de realizar no mínimo as três refeições principais do dia: período de 2015 a 2018. Fonte: *Sisvanweb*

O Gráfico explicita que esse momento da economia e política brasileira foi marcada pela recessão econômica, alinhado as altas taxas de desemprego, o que levou ao aumento de famílias

beneficiárias do Programa Bolsa Família à medida em que crescia os níveis de insegurança alimentar no País.

Durante esse período, evidencia-se que no ano de 2015, 70% da população acompanhada tinham o hábito de realizar no mínimo as três refeições principais do dia. No entanto, esse número diminuiu gradativamente conforme ocorre o avanço da política neoliberal no cenário brasileiro. Ao final do mandato do governo Temer, apenas 22% da população acompanhada realizavam as três refeições principais do dia, evidenciando uma crise de insegurança alimentar pós-aprovação da PEC do teto de gastos.

É válido ressaltar que na atual conjuntura da pandemia da Covid-19, os desafios do combate à fome se agravaram, juntamente com a crise sanitária, econômica e política que o país enfrenta atualmente. Isso tem levado muitas famílias novamente a um quadro de insegurança alimentar, sendo resultado ao sucateamento aos órgãos das políticas sociais devido à política neoliberal que vem ocorrendo desde meados de 2015, além da focalização sendo colocada no lugar da universalização. Essa substituição das políticas sociais por programas focalizados conferindo-as um caráter imediatista, desencadeando assim a intensificação do problema da fome.

Pelo seu caráter transversal, os cortes orçamentários refletem diretamente na SAN. A mesma se encontra fragilizada com a perda de espaço na agenda do governo para sua efetivação, o que se agrava em seu primeiro ano de mandato do governo Bolsonaro em 2019. Em seu primeiro ato, foi publicada a medida provisória nº 870, que culminou na extinção do CONSEA e na exoneração dos funcionários da Secretaria Nacional de SAN (SESAN). Além disso, o governo vetou o Plano Plurianual com o compromisso orçamentário com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e, por meio do Decreto nº 9759/2019, dissolveu a comissão nacional responsável pela implementação da Agenda 2030 no Brasil (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

Dessa forma, ocorreu a realocação das instâncias da SAN para outros órgãos de políticas sociais, como mencionado anteriormente, culminando em respostas imediatas que atingiram eixos de atuação vinculados a setores populares da sociedade. Isso causou uma desmobilização popular frente a agudização da fome, e o posicionamento negligente do governo federal em relação a essa questão tornou essa pauta restrita aos interesses governamentais, impactado diretamente no DHAA (Direito Humano à Alimentação Adequada). A responsabilidade foi transferida para organizações assistencialistas e sem vínculos com o governo (ARANHA, 2010).

Com a chegada da Covid-19, essas questões de distanciamento do DHAA em relação a uma grande parte da população se tornaram evidentes. As expressões da questão social se intensificaram devido à instabilidade econômica e à demora do governo federal em propor medidas sanitárias e econômicas. Isso evidenciou o quadro de insegurança alimentar da população, associado à inflação das mercadorias e ao fim dos estoques reguladores de preços do governo. Ficou claro com o fechamento de órgãos como os armazéns da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a insuficiência de renda, que em parte teve sua origem no desestímulo à agricultura familiar (ARANHA, 2010).

Como resultado dessas medidas, ainda segundo os dados colhidos na plataforma *Sisvan Web*, o governo Bolsonaro termina seu mandato deixando um quadro de Insegurança Alimentar em grande evidência. O percentual de adultos beneficiários do Programa Auxílio Brasil¹⁵ mostra que seu mandato terminou com somente 7% da população acompanhada tendo o hábito de realizar no mínimo as 3 refeições principais do dia.

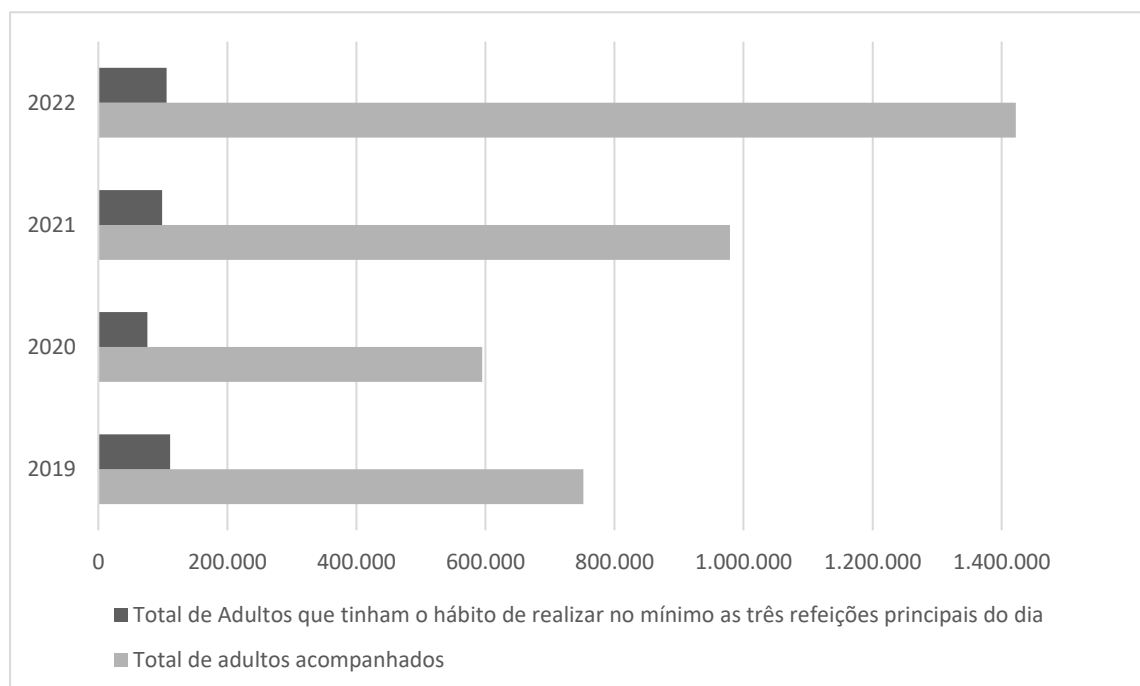


Gráfico 2 - Total de adultos que tinham o hábito de realizar no mínimo as três refeições principais do dia: período de 2019 a 2022. Fonte: *Sisvan web*

De acordo com a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) juntamente a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares), a insegurança alimentar de 2013 a 2018 havia crescido 8% ao ano, no governo Bolsonaro essa aceleração foi ainda mais intensa. Segundo a

¹⁵ O Programa Bolsa Família foi extinto pela MP 1.061/2021, que cria em seu lugar o “Programa Auxílio Brasil” (OBAERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES (2022).

VigiSan de 2018 a 2020 o aumento da fome do Brasil ocorreu em 27,6%. Em dois anos, o quantitativo de pessoas em situação de insegurança alimentar grave - passando fome – passou de 10,3 milhões para 19,1 milhões. São quase 9 milhões de brasileiros a mais que passaram a experimentar a fome em seu dia a dia (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022, p.22). Ao mesmo tempo em que

Em junho, o agronegócio bateu mais um recorde ao faturar 12,11 bilhões de dólares com a venda de produtos agropecuários para o exterior. A cifra é 25% maior que os 9,69 bilhões de dólares registrados no mesmo mês do ano passado. A marca recorde também fora superada nos meses de abril e maio. (TERRA, 2021)

Sem uma política de regulação de preços em 2021, juntamente com a desvalorização do real por diversos fatores como a inflação, foi desencadeado a hipervalorização da exportação à medida que não se tornou vantajoso para os empresários da área o investimento no mercado interno. Desabastecendo o mesmo que culminando na alta dos preços, atingindo as famílias mais pobres contribuindo também para o desfinanciamento da SAN (Segurança Alimentar Nutricional). Aumentando a insegurança alimentar no país (ZIMMERMAN; CRUZ, 2022 apud OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022). Então, segundo dados deste ano

estima que as exportações do setor devem alcançar 120 bilhões de dólares neste ano, 20% a mais do que em 2020. Tendo se tornado um "fiador" da balança comercial, a agropecuária se tornou o setor mais importante da economia nacional, em processo de desindustrialização desde os anos 1980. (TERRA, 2021)

Seguindo o modelo econômico neoliberal, tivemos uma série de falas problemáticas de diversas personalidades da política, sociedade e órgãos responsáveis como o posicionamento a partir da proposta apresentada por instituições privadas que buscavam aumentar as validades dos produtos no mercado. Nessas falas eram incentivadas que a população consumisse itens fora do prazo de validade. Além de afirmações feitas através do ministério da agricultura, Pecuária e Abastecimento, que defendia flexibilização do prazo de validade de alimentos, de modo que possam ter uma redução nos preços (ARANHA, 2010).

Neste contexto, é de suma importância destacar o desmonte do CONSEA, assim como vários outros conselhos gestores de políticas públicas, através da Medida Provisória 870/2019. Isso representa um marco na desmobilização e no desfinanciamento a qualquer política vinculada a segurança alimentar e nutricional, afetando a participação da sociedade civil neste importante espaço. Essas questões tornam cada vez mais complexos o avanço e a manutenção

dos direitos civis conquistados até então, cumprindo assim com a agenda neoliberal que torna cada vez mais aparente o descaso do governo federal perante a classe trabalhadora (ARANHA, 2010).

As crises explicitam cada vez mais a forte vinculação entre crises econômicas e cenários de insegurança alimentar. Isso ocorre à medida em que acontece a aceleração de preços, juntamente com a aceleração da perda do mercado de trabalho, o que se agrava nesse cenário pandêmico. Milhões de trabalhadores brasileiros precisam recorrer às políticas vinculadas a SAN uma vez que encontravam-se em situações de vulnerabilidade aguda.

Ao fazermos um resgate da trajetória da Política de Alimentação e Nutrição no Brasil, é possível identificar que o enfrentamento da fome e a miséria perpassam o compromisso político, e não a falta de alternativas para o combate a mesma. O sucateamento das políticas sociais, juntamente com a falta de preparo da gestão, tem acentuado as mazelas que, até meados de 2015, vinham sendo combatidas (ARANHA, 2022).

O posicionamento negligente do governo federal frente o combate à fome apresenta sinais que essa pauta tem um espaço limitado na agenda pública impactando diretamente o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Podemos citar como exemplo a fala da ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao defender a flexibilização do prazo de validade de alimentos, de modo que possam ter uma redução nos preços¹⁶. A fala foi no 1º Fórum da Cadeia Nacional de Abastecimento, em junho de 2021, no mesmo dia em que o Ministro da Economia defendeu que os alimentos não utilizados ao longo do dia nos restaurantes fossem destinados a alimentar mendigos e pessoas desamparadas; “é melhor do que deixar estragar” (ARANHA, 2022).

Nesse sentido, Segundo Spioni (et al, 2020) pode-se afirmar que combater a fome significa dar a alternativa de que as pessoas acessem alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, rica em nutrientes. Pensar que “comer é suficiente” neste momento de crise pode ser considerado tão desumano e humilhante quanto a própria fome.

Contudo, o país presencia tentativas de medidas emergenciais como forma de suprir com a eclosão da fome na atual conjuntura de pandemia. Foi implementada a estratégia para transferência de renda emergencial no valor de R\$600, somadas às já existentes no país, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Apesar de ter sido uma medida importante, o Auxílio Emergencial foi incapaz de suprir as necessidades dos que enfrentavam a fome nesse momento. Em um contexto em que o salário mínimo e os

¹⁶ Ver em: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/cartaz-sobre-prazo-de-validade-fecomerciosp-pede-veto-a-proje-to-com-nova-obrigatoriedade-para-comercio>

benefícios não acompanharam a inflação, o valor do auxílio supre, em tese, o valor da cesta básica, mas não considera outras necessidades básicas do ser humano. Outra iniciativa foi a reformulação na Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que com o isolamento social, muitos estudantes que dependiam da política para sua alimentação diária ficaram à deriva neste contexto, até que houve sua reformulação para que fossem distribuídos às famílias das crianças da rede pública de ensino (ZIMMERMAN; CRUZ, 2022).

O Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia com a prerrogativa de gerir o PNAE em âmbito nacional, juntamente com Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, através da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, produziu e divulgou orientações para a execução do PNAE durante a pandemia com base na Lei 13.987/2020, que altera a lei 11.947/2009 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Vale ressaltar que essa medida não foi suficiente para atender o problema central em questão, pois a quantidade de alimento distribuída em cada kit teria que ser, segundo a lei, uma porção suficiente para cada aluno. No entanto, assim que esse alimento chegava ao ambiente familiar, o mesmo era distribuído por todos os componentes familiares. Nota-se que dessa forma a PNAE não pode ser efetivada, assim como constam em suas diretrizes (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Outra medida foi a destinação de 30% dos recursos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para a compra de produtos provenientes da agricultura familiar. Essa iniciativa do governo federal passou a ser uma das principais fontes de renda dessas famílias, cabendo ao FNDE a prática dessas orientações, uma vez que a política é benéfica para os agricultores e beneficiários. No entanto, nem todos os municípios seguiram essa orientação. Ademais, outros elementos, como as medidas sanitárias, foram pautados em orientações a respeito do manuseio correto de alimentos e embalagens, a fim de diminuir a incidência e a contaminação pela Covid-19 durante a preparação dos kits escolares e para a recepção dos mesmos. Houve também o desfinanciamento da PAA, onde seu orçamento foi cortado pela metade, juntamente com a redução dos restaurantes populares construídos até então. No ano de 2019, havia apenas 135 restaurantes em 109 municípios, e o restante precisou ser fechado devido à incapacidade financeira para sua manutenção ou por recomendações das autoridades sanitárias (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

Segundo o Observatório das Desigualdades (2022), é de se destacar que o cenário da pandemia da covid-19 acentuou e evidenciou todo o processo neoliberal que encontrava-se em curso, desencadeando efeitos como a fome e a miséria, deixando parte da população

apresentando demandas onde comer passa ser essencial para que as continuem vivas. Destaca-se a Atenção Primária à Saúde, que serviu enquanto elemento central na promoção e manutenção da alimentação adequada e saudável, e na prevenção de doenças da população. Cabe destacar as ações da Vigilância Alimentar e Nutricional, como encarregada por essas atribuições, além de realizarem mapeamentos para identificar, neste contexto de isolamento social, famílias em situação de vulnerabilidade social realizando assim encaminhamentos, bem como funcionou o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) durante esse período, assim como a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

Além do mais, segundo a autora, é possível identificar como os governos têm colocado a focalização no lugar da universalização, gerando a diminuição e substituição das políticas sociais por programas que buscam atender a demandas imediatas, como, por exemplo, a erradicação da fome. Essa discussão aparece entre questões primordiais da ONU. Contudo, se as ações do Estado, em conjunto com esses órgãos, forem no sentido de atender apenas esse imediato, as políticas sociais não apresentarão nenhuma finalidade, enquanto o capital usa recursos públicos para tal (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que, para que capitalismo global se mantenha, é necessário que haja um intermédio de ordem social internacional rigidamente regulada por uma potência capitalista que utiliza mecanismos de coerção de forma indireta para que haja a manipulação dos mecanismos econômicos do capitalismo (MARIUTTI, 2014).

A autora afirma que o pilar fundamental para seu funcionamento deriva da ideia da autonomização da esfera econômica, ou seja, busca “desenraizar” a economia das demais dimensões da realidade social (MARIUTTI, 2014).

A diferenciação da esfera econômica no capitalismo pode, portanto, ser assim resumida: as funções sociais da produção e distribuição, extração e apropriação de excedentes, e a alocação do trabalho social são, de certa forma, privatizadas e obtidas por meios não-autoritários e não-políticos. Em outras palavras, a alocação social de recursos e de trabalho não ocorre por comando político, por determinação comunitária, por hereditariedade, costumes nem por obrigação religiosa, mas pelos mecanismos do intercâmbio de mercadorias. Os poderes de apropriação de mais-valia e de exploração não se baseiam diretamente nas relações de dependência jurídica ou política, mas sim numa relação contratual entre produtores livres – juridicamente livres e livres dos meios de produção – e um apropriador que tem a propriedade privada absoluta (WOOD, 2014 apud MARIUTTI, 2014).

Tal momento refere-se à separação entre coerção e apropriação, que se integrará na sociedade capitalista. Essa separação entre meios de produção e trabalho geram a coerção imediata sobre a classe trabalhadora, mistificando essa expropriação, uma vez que se torna eficaz as formas jurídicas e ideológicas dos demais aparelhos de repressão. Encobrendo assim a relação entre capital e trabalho (MARIUTTI, 2014).

A autora afirma que essa separação é fundamental, uma vez que ela torna possível a compreensão o modo como o desenraizamento da economia gesta uma sociedade de mercado que, ao se consolidar, “dissolve ou subordina as demais formas de sociabilidade à sua lógica” (MARIUTTI, p.3. 2014). Mariutti afirma que,

De forma elegante e precisa, Ellen Meiksins Wood dá um passo importante: em sua formação, ao “desenraizar” a economia das demais dimensões da realidade social, o modo de produção capitalista gestou uma forma específica de articulação entre o domínio da “política” e o da economia.” (p.7, 2014).

Dessa forma, é possível identificar que todas as esferas da vida social estão interligadas, de modo que respondem as necessidades do modo de produção capitalista. De acordo com Soares (2009), na virada dos anos 90, as razões do surgimento da proposta neoliberal encontravam-se, de um lado, no agravamento da crise econômica em 1989-90 e, de outro, no fim do Estado desenvolvimentista brasileiro. Podendo-se evidenciar a intrínseca relação entre crise econômica mundial e crise política. Para Soares (2009),

São, portanto, razões de outra natureza-de ordem estrutural e conjuntural- cujas determinações externas e internas se articulam na expressão de uma realidade muito mais complexa e contraditória, permeada de razões políticas (ao contrário do discurso asséptico, simplista e linear do neoliberalismo) que explicam as propostas neoliberais no Brasil. (SOARES, p.45, 2009).

Ou seja, a manutenção para que se atinja os objetivos pretendidos pelo ajuste neoliberal do Brasil, além de uma difícil sustentação política, atingirá a sociedade de modo extremamente desigual (SOARES,2009).

Soares (2009) destaca que a para a consolidação desse tipo de ajuste neoliberal desencadeia uma profunda recessão, prolongada e generalizada, cujas medidas “estabilizadoras” pretendidas são, além de remotas, questionáveis. Por exemplo, o recrudescimento da inflação e a precarização da situação social como o desemprego, baixos salários e etc. Que estando aliada ao sucateamento e focalização das políticas sociais agravará cada vez mais os processos de pauperização.

Então evidencia-se que em 1990,

a pobreza era a principal causa de morte na América Latina (Aproximadamente 1,5 milhão de mortes por ano), atingindo 2 mil crianças por dia; sendo que as mulheres – responsáveis pela chefia de 40% das famílias da região – são particularmente afetadas, pagando grande parte da carga do ajuste. (SOARES, p.47, 2009)

Através dos relatórios públicos obtidos através do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), é possível identificar o agravamento da fome e das condições sociais em momentos em que se evidencia a crise econômica (estando vinculada a crise política da ofensiva neoliberal), como evidenciado no gráfico a seguir.

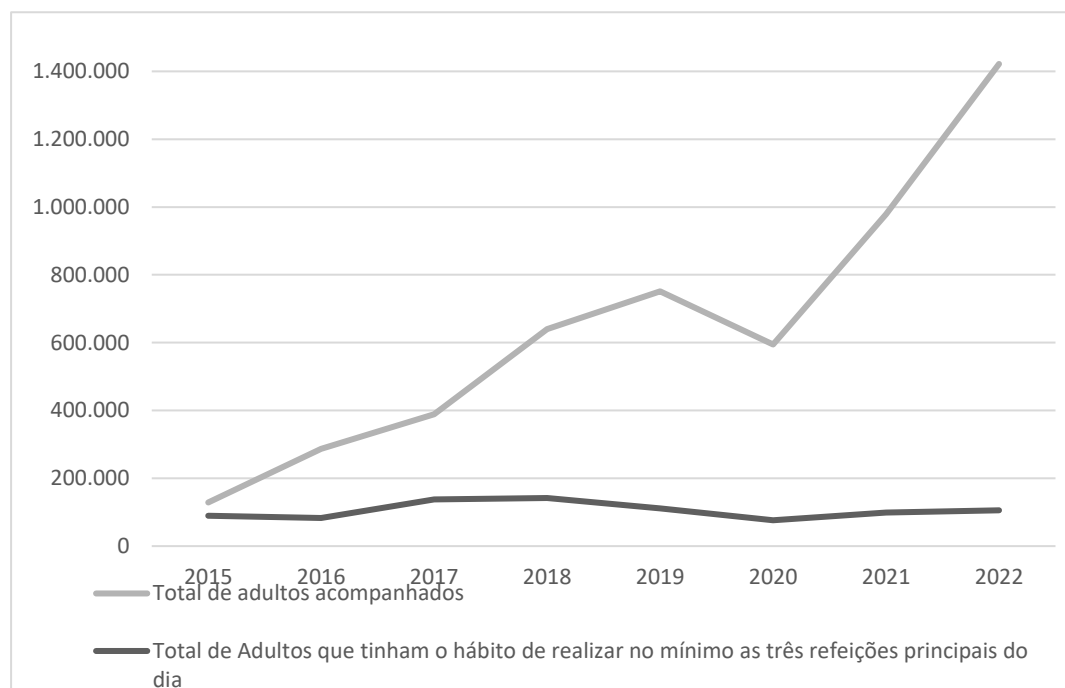


Gráfico 3 -Total de adultos que tinham o hábito de realizar no mínimo as três refeições principais do dia: período de 2015 a 2022. Fonte: *Sisvan Web*

É possível observar que ocorre o aumento significativo de usuários beneficiários de programas sociais, ao mesmo tempo que ocorre a pauperização dos mesmos, conforme apresentado pelo gráfico.

Assim, conforme explicitado por Menegat e Silva (2022), de acordo com a crítica da economia política, é considerada uma camada de seres humanos desnecessários ao sistema de produção de mercadorias, sendo um dos pilares da própria estrutura de estratificação social exigida pelo capitalismo, no qual originaria os “supérfluos”, remontando as próprias formas de divisão social e técnica do trabalho, na qual se desenvolve a produção de mais valor.

A constituição de um exército permanente de *supérfluos* constitui-se assim uma das bases fundamentais para o mecanismo de rebaixamento de salários a um valor mínimo necessário à reprodução da força de trabalho. Através desse mecanismo será possível garantir

uma condição fundamental para a apropriação do mais-valor pelo capital (MENEGAT; SILVA 2022).

Dessa forma é determinada pelo valor a quantidade de supérfluos que crescerá em razão direta ao desenvolvimento das forças produtivas e do progresso da acumulação (MARX, 1984 apud MENEGAT; SILVA 2022). As autoras afirmam que

A relação entre a quantidade dos que são considerados necessários à produção e a quantidade dos que são considerados desnecessários, caria historicamente (...) o número de supérfluos cresceu, no mundo, em todos os momentos em que houve desenvolvimento tecnológico e, conseqüentemente, aumento da produtividade do trabalho (p.123, 2022).

Os movimentos contínuos de expansão do capitalismo não se limitam apenas à América, mas se estendem por todo o planeta. Esses movimentos tem gerado uma quantidade cada vez maior de pessoas consideradas “superflúas”, que são racializadas em todo o mundo (McINTYRE:2011 apud MENEGAT; SILVA 2022).

Netto (2011), explicita que a pobreza aumenta na medida em que a capacidade social de produzir riquezas se expande. Ele critica o sistema atual, argumentando que, apesar de ter todos os recursos necessários para enfrentar e solucionar essas questões, ele continua perpetuando essas injustiças em favor do lucro da classe capitalista. Por outro lado, Santos (2012) compreende que a produção está intrinsecamente ligada à desigualdade e à pobreza, pois sua existência é única e socialmente construída. Ele afirma que o desenvolvimento das forças produtivas tem o potencial de reduzir a dependência de fatores naturais na produção de escassez, destacando que a fome não deveria ser um problema nos dias de hoje.

Com isso, os dados obtidos através dessa pesquisa vêm confirmando o crescimento contínuo do acirramento das expressões da questão social, conforme o modo de produção capitalista se desenvolve, trazendo rebatimentos para a classe trabalhadora, como destacado: a Insegurança Alimentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, K. P. de S.; JAIME, P. C. *A Política Nacional de alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança alimentar e Nutricional*. Ciência & Saúde Coletiva, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320141911.08072014>. Acesso em: 15 maio 2023.
- ARANHA, Adriana Veiga. *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Ministério do Desenvolvimento Social, vl.1. Brasília, 2010.
- BÓZI, Estanislau Tallon. *Direito à Alimentação*. 2005. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp075461.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 02 jul. 2021.
- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição* / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. – 1. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.
- BRASÍLIA, DF. Senado, 1988. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990.
- CASEMIRO, Juliana Pereira; VALLA, Victor Vincent; GUIMARÃES, Maria Beatriz Lisboa. *Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano*. Ciência & Saúde Coletiva, [S.L.], v. 15, n. 4, p. 2085-2093, jul. 2010. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232010000400022>.
- CASTRO, Josué de. *Homens e caranguejos*. São Paulo: Brasiliense, 2001.
- CORLETO, Alejandra Pastrorini; ARAUJO, Victor Martins Lopes de. *Ciclo progressista e política social no Brasil*. Revista Fronteiras, Segunda Época, v. 16, nº 1, 2021.
- CUSTÓDIO, Marta BATTAGLIA, YUBA, Tânia YUKA, CYRILLO, Denise CAVALANI (2013) *Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos*. Rev Panam Salud Publica;33(2) 144-150, fev. 2013. Retrieved from http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892013000200010
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *The State of Food and Agriculture 2020. Overcoming water challenges in agriculture*. Rome. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb1447en>
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Roma: [S.N.], 2020. Relatório produzido por FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/cb4474en/cb4474en.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

FILGUEIRAS, Renato Ribeiro. *Flexibilização e Segurança no Direito do Trabalho: Uma Revisão Bibliográfica*. 2015. Disponível em: <http://www.flexibilizacao.ufba.br/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

FRUTUOSO, Maria Fernanda Petrolí; VIANA, Cássio Vinícius Afonso. *Quem inventou a fome são os que comem: da invisibilidade à enunciação* - uma discussão necessária em tempos de pandemia. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, [S.L.], v. 25, n. 1, p. 1-14, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/interface.200256>.

RODRIGUES, Mônica. *Questão ambiental, reforma agrária e agroecologia: desafios políticos ao MST*. *Revista Libertas*, Juiz de Fora, v.17, n.2, p. 17-28, ago. a dez. / 2017

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional!* 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional*. 26a Ed. São Paulo: Cortez, 2015.

MARIUTTI, E. B. (2014). *Violência, capitalismo e mercadorização da vida*. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

MENEGAT, E. M., & SILVA, D.A.C. *Força de trabalho supérflua, desocupação, inatividade e raça/cor: uma interpretação dos dados estatísticos da PNADC/IBGE*. In: Rev. Anais VII seminários de internacional lutas sociais, ofensiva ultraneoliberal e Serviço Social: resistência e articulações internacionais. Volume 4. Número 1. Juiz de Fora: UFJF Editora, 2022.

NETTO, J. P. *Cinco notas a propósito da “questão social”*. Rio de Janeiro: *Revista Temporalis*, n. 3, 2001, pp. 41-50.

NETTO, José Paulo. *Introdução ao Estudo do Método de Marx/ José Paulo Netto*. - 1.ed.- São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PENSSAN. II VIGISAN: *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

POLÍTICA Nacional de Alimentação e Nutrição do Setor Saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 104-108, fev. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102000000100018>.

SILVA, Robson Roberto. *“Questão social”, fome e (in)segurança alimentar e nutricional no Brasil neoliberal*. Íc <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/38352/27069>. 2023

SILVA, S.P. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação*. Texto para discussão 1953. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. – 3. Ed. – São Paulo, Cortez, 2009. – (Coleção Questões da Nossa Época; v.78).

SPERANDIO, Naiara et al. ***Prevalência de insegurança alimentar domiciliar e fatores associados em famílias com pré-escolares, beneficiárias do Programa Bolsa Família em Viçosa, Minas Gerais, Brasil.*** Epidemiologia e Serviços de Saúde, [S.L.], v. 24, n. 4, p. 739-748, out. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5123/s1679-49742015000400016>.

TEMPORALIS/ ***Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.*** Temporalis, Brasília, v. 2, n. 3, jan./jul. 2001. ABEPSS, 2001.

A contradição entre recordes no agronegócio e fome no Brasil. **TERRA.** 12 ago. de 2021. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/a-contradicao-entre-recordes-no-agronegocio-e-fome-no-brasil,66ee70129729f7f4822a074fe6e6fab2noqfbsgv.html>. Acesso em: 29 jun. 2023.

TOLENTINO, Marlúcia Araújo. ***As Reformas no Brasil: Do Capitalismo Dependente à “Nova Dependência” do Capital Globalizado.*** Revista Eletrônica de Ciências Sociais, v. 5, p. 222-241, dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17091>. Acesso em: 22 nov. 2021.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE. Observatório das Desigualdades: ***o Brasil de volta ao mapa da fome.*** UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense. Disponível em: <https://uenf.br/portal/noticias/observatorio-da-desigualdades-o-brasil-de-volta-ao-mapa-da-fome/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. ***Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula.*** Revista de Nutrição, [S.L.], v. 18, n. 4, p. 439-457, ago. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-52732005000400001>.

VASCONCELOS, F. A. G et al. ***Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer.*** Revista de Nutrição, Campinas, v. 32, e180161, 2019.

ZIEGLER, J. ***Destruição massiva: geopolítica da fome.*** São Paulo: Cortez, 2012.

Vigilância alimentar e nutricional - SISVAN: ***orientações básicas para a coleta, processamento, análise de dados e informação em serviços de saúde*** / [Andhressa Araújo Fagundes et al.]. – Brasília: Ministério da Saúde, 2004.