

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**KARINA MENDES**

**A PRODUÇÃO SOCIAL DA FOME NO CAPITALISMO DEPENDENTE  
E AS CONTRADITÓRIAS ESTRATÉGIAS DE COMBATÊ-LA:  
Análise da Política de Segurança Alimentar e Nutricional**

**Florianópolis**

**2011/2**

KARINA MENDES

**A PRODUÇÃO SOCIAL DA FOME NO CAPITALISMO DEPENDENTE  
E AS CONTRADITÓRIAS ESTRATÉGIAS DE COMBATÊ-LA:  
Análise da Política de Segurança Alimentar e Nutricional**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. MSc. Mirella Farias Rocha

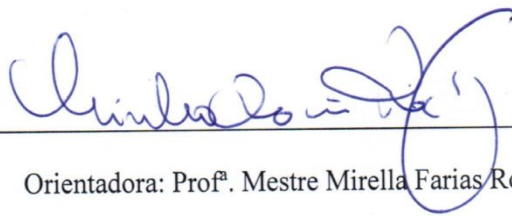
Florianópolis

2011/2

KARINA MENDES

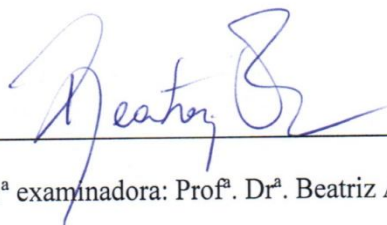
**A PRODUÇÃO SOCIAL DA FOME NO CAPITALISMO DEPENDENTE  
E AS CONTRADITÓRIAS ESTRATÉGIAS DE COMBATÊ-LA:  
Análise da Política de Segurança Alimentar e Nutricional**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Serviço Social, do Departamento de Serviço Social do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina.



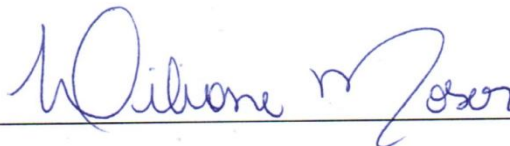
---

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Mestre Mirella Farias Rocha



---

1<sup>a</sup> examinadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Beatriz Augusto de Paiva



---

2<sup>a</sup> examinadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Liliane Moser

## AGRADECIMENTOS

*“A felicidade só é verdadeira quando é compartilhada”*

Jon Krakauer

Agradeço à minha família que me assistiu de diversas maneiras para que conseguisse superar essa jornada.

Aos sobrinhos maravilhosos que tenho: Karolayne e Arthur.

Especialmente ao Gérson por dar o suporte técnico tão necessário em diversos momentos e por ser, incontestavelmente, um amigo.

Aos meus irmãos por cuidarem de coisas essenciais nessa fase da minha vida. Por me ensinarem o caminho da afeição, da compreensão, por me acolherem nos momentos de necessidade, por compartilharem de suas experiências, suas dificuldades e suas conquistas.

Acima de tudo, à minha Mãe por tudo isso e muito mais.  
Por cuidar do indispensável...  
Por me apoiar de forma constante.  
Por ser naturalmente compreensiva e, de modo muito especial, afetuosa.

À meu pai, pela influência política-crítica.

À todas as colegas da academia.  
Àquelas que já se tornaram profissionais, as graduandas como eu e àquelas que concluíram o curso mais adiante.  
Àquelas que acompanharam essa jornada desde o início e àquelas que surgiram apenas mais ao final, mas que são igualmente especiais.

À Lu, Dai, Sil, Ju, Tati, Sami, Schay, Jana, Dani, Claudia, Andresa, Michele e tantas mais que formariam uma imensa lista.

Ao Diogo pelas conversas cheias de entraves e igualmente enriquecedoras.

Agradeço, sobretudo, a Bianca e a Rafaela.  
À primeira, pelo discernimento das coisas.  
À segunda, pelo entusiasmo contagiante.  
E, à ambas pelo apoio permanente, por não me deixar desistir, por acreditar em mim mais do que todos.  
Por compartilharem de *tanto riso e tanto pranto*.  
Sem elas realmente não teria conseguido chegar até aqui...  
Amigas que quero ter sempre ao meu lado.

Agradeço ainda a supervisora do primeiro campo de estágio, Programa Mesa Brasil SESC, Kelly Cristina da Silva Jacques de Faria, pelo aprendizado e crescimento que oportunizou nesse momento.

À profissional de nutrição na mesma instituição, Tatiane Meirelles de Deus, por apresentar-me Josué de Castro e Flávio Valente, autores que despertaram de maneira mais substancial meu interesse pela temática *fome*.

A todos da Secretaria de Assistência Social e Habitação de Biguaçu pela excelente acolhida no estágio-obrigatório.

Especialmente à supervisora de campo Ana Paula Medeiros e Silva Vicente por proporcionar tão rica aproximação com a prática profissional.

Aos professores que contribuíram com o enriquecimento da minha formação.

Em especial às professoras Naldir da Silva, Tânia Regina Krüger e Cristiane Selma Claudino, cada uma a seu modo despertaram ainda mais meu interesse pela profissão.

À mestre Mirella Farias Rocha, orientadora desta pesquisa, por compartilhar de seu extraordinário conhecimento.

Pela compreensão dos meus momentos de dificuldade.

Pelo jeito descontraído e amigável que fez desse um momento especial do aprendizado acadêmico.

Agradeço ainda ao meu amigo Sidney e minha amiga Mariana, sobretudo por compreenderem minha ausência, e a todos os demais amigos que se fizeram presentes ao longo desta caminhada.

Sinto-me honrada de compartilhar minha felicidade com todos vocês.

Obrigada por se fazerem presentes em minha vida.

*“A pessoa conscientizada é capaz de perceber claramente, sem dificuldades, a fome como algo mais do que seu organismo sente, a fome como expressão de uma realidade política, econômica, social, de profunda injustiça”.*

Paulo Freire

MENDES, Karina. **A PRODUÇÃO SOCIAL DA FOME NO CAPITALISMO DEPENDENTE E AS CONTRADITÓRIAS ESTRATÉGIAS DE COMBATÊ-LA: Análise da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Departamento de Serviço Social, Curso de Graduação em Serviço Social. 2011/2. 77f.

## RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar em que medida o desenho da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e legislações relacionadas, garantem o direito à satisfação das necessidades básicas em detrimento dos mínimos sociais, tendo em vista a particularidade das políticas sociais latino-americanas no contexto do capitalismo dependente, que aumenta as desigualdades sociais e produz mais miséria e fome. O trabalho almeja ampliar no interior da profissão de Serviço Social, a partir análise histórica e crítica, tanto o debate em torno da categoria fome quanto das especificidades apresentadas por esta política. A metodologia utilizada partiu da perspectiva teórica marxista, determinada pela concepção crítica-dialética, de forma a apontar primeiramente os fatores condicionantes da fome na sociedade capitalista e, mais especificamente, na América Latina, que tem esta como uma das mais graves expressões da questão social. O panorama histórico da segurança alimentar e nutricional igualmente é analisado a fim de apreendermos substancialmente as medidas dirigidas à garantia de segurança alimentar no Brasil. Em seguida o debate se realiza em torno da análise da política onde se demonstra os principais desafios referentes à efetivação da segurança alimentar e nutricional como política social pública na superação dos mínimos sociais.

**Palavras chaves:** Fome, Questão Social, Capitalismo Dependente, Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## LISTA DE SIGLAS

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social  
ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e os Direitos Humanos  
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
CEASA – Central de Abastecimento  
CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento  
CME – Campanha de Merenda Escolar  
CNA – Comissão Nacional de Alimentação  
CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar  
CNAN – Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição  
CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos  
COEP – Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida  
COFAP – Comissão Federal de Armazenamento e Preços  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação  
FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDE – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MAS – Ministério da Assistência Social



MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar  
MS – Ministério da Saúde  
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
ODM – Objetivos do Milênio  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador  
PCA – Programa de Complementação Alimentar  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNS – Programa de Nutrição em Saúde  
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PROCAB – Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SEAS – Secretaria de Assistência Social  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 A PRODUÇÃO SOCIAL DA FOME E A PARTICULARIDADE LATINO-AMERICANA.....</b>	<b>17</b>
1.1 FOME COMO EXPRESSÃO DAS RELAÇÕES DE CLASSE.....	18
1.2 PARTICULARIDADE LATINO-AMERICANA: DESENVOLVIMENTO, “QUESTÃO SOCIAL” E FOME.....	26
<b>2 PANORAMA HISTÓRICO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....</b>	<b>34</b>
2.1 ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL.....	36
2.2 CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	41
2.2.1 A estratégia Fome Zero.....	46
2.2.2 O direito e a Política: marco legal a partir de 2010.....	50
<b>3 ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO ESTRATÉGIA CONTRADITÓRIA DE COMBATE À FOME.....</b>	<b>53</b>
3.1 SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES E PROTAGONISMO SOCIAL.....	54
3.2 A CONTROVERSA RELAÇÃO PÚBLICO E PRIVADO.....	62
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

Em pleno século XXI, a fome ainda se apresenta como uma das mais agudas expressões da *questão social*. Ela se faz presente em todo o mundo, não sendo exclusiva dos países pobres. Porém, a fome aparece com maior intensidade nos chamados países de terceiro mundo, subdesenvolvidos, visto que se sobressai com a pobreza e a miséria incidente nesses países. Assim, a fome encontra-se também alastrada pelo Brasil continental.

Os direitos do homem e do cidadão há séculos são discutidos com generoso apreço. Contudo, antigas dificuldades, tal qual a penúria, permanecem vivas ao longo dos anos. Netto (2001a, p.157) argumenta que “diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da questão social”, todavia, a fome ascende e permanece a cada mudança de estágio do modo de produção capitalista, seja nos momentos de prestígio, seja nos momentos de crise do capital, pois corresponde a uma questão estrutural.

Além disso, a fome ressalta-se tanto nas situações de desemprego – onde a alimentação se torna uma preocupação imediata ao indivíduo sem trabalho e, portanto, sem renda – quanto nos baixos níveis salariais – quando a alimentação pode ser insuficiente e se manifestar através de um quadro de desnutrição. E, desta forma, a questão da fome supera o debate em torno da mera sobrevivência, de um mínimo necessário de alimentação, atingindo um plano mais elevado que diz respeito à *segurança alimentar e nutricional*<sup>1</sup>.

Assim sendo, para a garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) é necessário que a alimentação ocorra em quantidade e qualidade suficientes. A *quantidade*, a princípio relativa, pois os seres humanos têm capacidade de absorção variada, tem sido estabelecida em torno de 2.300 calorias diárias<sup>2</sup>. Por sua vez, a *qualidade* diz respeito a uma dieta bastante variada, onde carboidratos, gorduras, proteínas, minerais e vitaminas estejam presentes, a fim de que nenhum elemento vital falte ao organismo (PEREIRA, 2011).

---

<sup>1</sup> Nesta pesquisa, constantemente usaremos como oposto a segurança alimentar e nutricional a designação *fome*. Embora *insegurança alimentar* corresponda a uma série de patogenias alimentares, assim como também aquelas advindas de uma alimentação incorreta – alimentação que pode resultar em obesidade, por exemplo, outro crescente problema à saúde pública no Brasil – a insuficiência de alimentos causadora da desnutrição é que estará em discussão neste trabalho. Isso porque é a fome/desnutrição que atinge uma grande massa da população em condição de vulnerabilidade social, população que, em função dessa vulnerabilidade, torna-se o alvo principal das diversas políticas sociais do país – amplo campo de atuação dos assistentes sociais –, inclusive da PNSAN.

<sup>2</sup> O valor de 2300 calorias é estimado pela Organização para a Agricultura e Alimentos – FAO (Food and Agriculture Organization) – da ONU especificamente para o Brasil, e corresponde a uma média diária *per capita* de necessidade energética.

O conceito de segurança alimentar e nutricional, conforme o art. 3º da Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que diz respeito a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), consiste então:

Na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Entretanto, apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual o Brasil é signatário, já ter estabelecido em 1948 o direito a alimentação em seu artigo XXV (ONU, 2010), a Carta Magna do país, grande conquista de 1988, forte e moderna nas palavras de Florestan Fernandes, não materializa este indispensável direito.

Por um lado a Constituição do Brasil trouxe diversas conquistas, principalmente quanto a definição dos direitos sociais e a garantia de um sistema de proteção social definido pelo tripé da seguridade social (direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social). Mas, por outro, ela se evidencia como *expectativas de direitos*. Corroborando com Nogueira (2001, p.18), “os direitos sociais (a questão social, a política social) passam a ser vistos mais como problemas, não tanto como obrigação”, foi assim no governo Collor e nos subsequentes, sobretudo por conta da adoção da política neoliberal.

Nestes moldes, a concretização do direito a alimentação – descrito pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como “direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal” (CONSEA, 2011) – vai sendo adiada à “boa vontade” de governos, uma vez que somente aparecia subentendida na Constituição Federal de 1988 através do direito à vida e do direito à saúde, e também em função da falta de efetividade desses e dos demais direitos ali discorridos.

É somente em 2002 que a questão do direito a alimentação se evidencia no cenário nacional de modo mais solidificado. O combate à fome é adotado como meta primordial do governo de Luis Inácio “Lula” da Silva e programas como o Fome Zero e o Bolsa Família são desenvolvidos, a princípio, no sentido de minimizar o contexto de insegurança alimentar vivenciado por uma parcela considerável da população brasileira.

A partir desse contexto, emendas e decretos instituem *direito e política* na direção da segurança alimentar e nutricional. Embora a fome seja uma temática bastante discutida por certos setores – principalmente pela área da saúde e da nutrição –, a abordagem passa a ser

outra a partir das regulamentações que surgem a respeito do direito a alimentação, apresentada como algo extremamente inovador e contemporâneo na sociedade brasileira. Nessa mesma dimensão, também a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) é instituída no país, com um conteúdo bastante abrangente e repleto de obstáculos no que corresponde ao seu aproveitamento.

Para o Serviço Social o desafio é ainda maior. Historicamente, necessidades sociais indispensáveis foram deixadas aos cuidados da sociedade civil, a segurança alimentar principalmente. Além disso, a categoria profissional pouco tem se apropriado de um debate consistente que incida diretamente sobre a temática da fome. A política social referente a segurança alimentar e nutricional também não tem sido alvo de discussão em meio ao Serviço Social, mesmo que constitua um espaço amplo para a atuação dos assistentes sociais, uma vez que “elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares” constitui em uma das competências deste profissional, conforme aponta a Lei nº 8.662 de 1993, que dispõe sobre a profissão, em seu art. 4º, inciso I (BRASIL, 1993b).

Os assistentes sociais possuem um importante papel na defesa dos direitos humanos e na universalidade de acesso aos bens e serviços relativos as políticas sociais<sup>3</sup> em movimento no Brasil e historicamente enraizadas sob a perspectiva de caráter focalizado, de medidas paliativas e, sobretudo, da ótica da caridade.

A partir destas indicações é que nesta pesquisa se objetiva analisar em que medida o desenho da nova Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e legislações relacionadas, garantem o direito à satisfação das necessidades básicas em detrimento dos mínimos sociais.

Desta forma, torna-se imprescindível uma análise buscando compreender os determinantes sociais da insegurança alimentar num contexto universal, porém a particularidade do desenvolvimento latino-americano deve ser considerada, pelo seu referenciado *atraso histórico* em relação aos países considerados *desenvolvidos*. Outro alvo essencial ao debate aqui realizado diz respeito as ações de combate à fome já desenvolvidas pelo Brasil, ou seja, assinalar a história da segurança alimentar no contexto do país com destaque para os atos mais recentes, como o decreto que institui a nova PNSAN.

---

<sup>3</sup> Defesa intransigente dos direitos humanos, bem como posicionamento que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, entre outros, correspondem a princípios fundamentais da profissão dispostos no Código de Ética Profissional do Assistente Social (CFESS, 1993).

Identificar as dificuldades apresentadas no contexto brasileiro no que corresponde a atuação do Estado perante os problemas sociais e, sobretudo, a ocorrência da insegurança alimentar desdobrada em fome e desnutrição, igualmente se faz de extrema necessidade, uma vez que são essas dificuldades que impedem a efetivação de uma política tão ampla e tão desafiadora como a PNSAN.

Mas, a análise fundamental está relacionada a incoerência existente entre o mínimo necessário à sobrevivência e o básico fundamental à dignidade humana, ao exercício da cidadania de uma forma mais plena, porque, recordando Gramsci, “o homem não pode ser apenas homem” (*Apud*: CAVALCANTI; PICCONE [198-], p.54), isto é, a humanidade precisa participar ativamente da sociedade edificada historicamente por ela própria. Contudo, acerca disso, ela carece, acima de tudo, de acessar pré-condições necessárias a reprodução da sua própria existência, que, nas palavras de Marx e Engels, equivale a:

(...) da vida fazem parte sobretudo comer e beber, habitação, vestuário e ainda algumas outras coisas. O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios para a satisfação destas necessidades, a produção da própria vida material, e a verdade é que este é um ato histórico, uma condição fundamental de toda a História, que ainda hoje, como há milhares de anos, tem de ser realizado dia a dia, hora a hora, para ao menos manter os homens vivos. (MARX; ENGELS, 2002, p.31).

Portanto, podemos afirmar ainda que a primeira pré-condição refere-se justamente a uma alimentação e, uma alimentação realizada do modo mais adequado para que as condições materiais sejam realmente asseguradas e, assim, não somente garantir a reprodução da vida, mas de ter condições de também construir a história.

Frente as ponderações existentes, onde muitas tendem a apontar a fome como um fenômeno independente<sup>4</sup>, a pesquisa tem como suporte a análise crítico-dialético, ou seja, “o pensamento que quer conhecer adequadamente a realidade, que não se contenta com os esquemas abstratos da própria realidade, nem com suas simples e também abstratas representações, tem de destruir a aparente independência do mundo dos contactos imediatos de cada dia” (KOSÍK, 1976, p.20).

Assim, a utilização simultânea da análise de documentos (relacionada a planos, projetos, leis, decretos, artigos, relatórios, etc.) e da pesquisa bibliográfica (através de livros, pe-

---

<sup>4</sup> A fome tem como premissa a pobreza, a miséria, desta forma ela está, muitas vezes, condicionada a capacidade do indivíduo em satisfazê-la por si só, numa perspectiva relacionada ao senso comum. Essa *culpabilização* do indivíduo pela sua própria situação de insegurança alimentar retira do Estado e a sociedade capitalista de modo geral, sendo que foi a construção histórica dessa mesma sociedade que originou as estruturas determinantes da desigualdade social, ou seja, da *questão social* e dentre suas expressões a fome.

riódicos, monografias, dissertações, teses, anais de eventos impressos, eletrônico-digitais etc.) – contribuem para o alcance do real, do concreto, visto que a pesquisa tem seu foco em um fenômeno amplamente complexo.

A sistematização das informações obtidas a partir das fontes secundárias selecionadas será, portanto, dividida em três seções além desta introdução. A primeira trata de aclarar a raiz da fome, sendo que estará apoiada na *lei geral da acumulação capitalista* estabelecida por Marx (1988), assim como utilizará dos argumentos de Netto (2001a) em torno da *questão social* produzida pelo modo de produção em vigência, com resquícios muito concretos de exploração e, principalmente, de opressão. Fanon (1968), Ribeiro (1978) Marini (2005) e Rocha (2009) ainda travam debates importantes sobre a disposição do reflexo capitalista e seu legado nos países *subdesenvolvidos*, que há pouco deixaram de ser um tipo colonizado para se tornarem *neocolonizados*. Esta se trata da particularidade brasileira que também será objeto de nossa análise dentro do panorama latino-americano.

Na segunda seção, porém, recorre-se a documentos do Brasil para uma compreensão mais substancial das medidas dirigidas à garantia de segurança alimentar no país. Logo, a nova PNSAN possui importância maior na cronologia, tanto quanto a Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, e, além disso, o precursor dessa renovação na legislação relativa a segurança alimentar e nutricional no país, a estratégia Fome Zero, conforme veremos no decorrer deste trabalho.

Finalizando esta pesquisa, onde se demonstra os principais desafios referentes à efetivação da segurança alimentar e nutricional como política social pública na superação dos mínimos sociais, é importante assinalar a dificuldade de literatura dentro do campo do Serviço Social a propósito desse modelo de apreciação das políticas sociais. Então, Heller (1986) e Pereira (2011), autoras que tem trabalhado de certa forma a dicotomia *mínimo/básico*, embasam de modo mais substancial a última seção, assim como Montañó (2008).

Ademais, um dos principais autores que referenciamos nesta pesquisa corresponde a área médica, tratando-se de Josué de Castro<sup>5</sup>. O autor discute excessivamente em suas obras a fome em contraposição ao contexto sócio-econômico, ou seja, o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) relacionado às desigualdades sociais resultantes da sociedade estruturada.

---

<sup>5</sup> Josué de Castro nasceu em 1908, em Recife, nordeste brasileiro. Foi médico por formação e durante a sua atuação realizou um *Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife*. Pioneiro no Brasil nos estudos sobre os problemas de alimentação e nutrição. Exilado durante o período de ditadura militar no Brasil morou na Europa onde recebeu vários prêmios por seus estudos. Chegou a presidir a FAO e também a ocupar o cargo de Embaixador do Brasil na ONU. Morreu em 1973, na França. Fonte: <www.josuedecastro.com.br>. Acessado em: 20 abr 2011.

Em torno do inquietante estado de insegurança alimentar e nutricional que incide ainda de maneira tão intensa no país, apesar das ações dos últimos anos em relação à alimentação que vêm sendo apresentadas pelo Estado, principalmente com a instituição da nova PNSAN, o objetivo é mensurar em que medida o novo desenho reitera as contradições históricas que permeiam o acesso das classes subalternas aos direitos humanos e sociais no Brasil.

O contato da acadêmica, que despertou o interesse por referida pesquisa, surgiu durante o estágio curricular realizado no Programa Mesa Brasil do Serviço Social do Comércio (SESC), em São José. O Programa Mesa Brasil SESC constitui-se em um programa de segurança alimentar e nutricional que possui a sua frente profissionais da área de Nutrição e de Serviço Social.

O debate em torno do DHAA, e, portanto da segurança alimentar e nutricional em si, tem sido realizado pelo Serviço Social, de uma maneira geral, muito em torno dos programas de transferência de renda e não a partir de uma análise histórica e crítica. Assim sendo, para o espaço de atuação dos assistentes sociais na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) existe uma urgente necessidade em fortalecer no interior da profissão tanto o debate em torno da categoria fome quanto das especificidades apresentadas por esta política, sobretudo na particularidade latino-americana.

Finalmente, é importante salientar que esta pesquisa não tem ambições além daquilo que é previsto para um *trabalho de conclusão de curso*: “síntese e expressão da totalidade da formação profissional” (ABEPSS, 1996). Por esta razão, para demonstrar abertamente nosso real intento neste trabalho adotamos as palavras de Ortes (*Apud*: MARX, 1988, p.749) que profere: “em vez de imaginar sistemas inúteis para a felicidade dos povos, prefiro limitar-me a perquirir as causas da infelicidade que os cerca”.

Para tanto, cabe esclarecer que, com essa colocação, não significa que não devemos buscar e propor alternativas ao problema da fome, muito pelo contrário. No entanto, com certeza essas propostas serão mais bem fundamentadas a partir do momento em que o Serviço Social adentrar de vez no debate, tratando a discussão com pressupostos próprios da profissão. Assim, a pesquisa anseia motivar o aprofundamento da temática da segurança alimentar e nutricional a partir da perspectiva teórica marxista. Acerca disso, tal debate faz-se de grande relevância à formação e à atuação profissional, considerando que “o assistente social deve adotar a pesquisa como uma potencialidade de compreensão científica da sociedade burguesa, pois a demanda profissional é produto e produção dessa ordem social” (LARA, 2008, p.17).



## 1 A PRODUÇÃO SOCIAL DA FOME E A PARTICULARIDADE LATINO-AMERICANA

A fome se manifesta de maneira distinta em nossa sociedade. A desnutrição pode se caracterizar como “fome crônica”, quando o indivíduo não consome a quantidade de calorias necessária diariamente, ou pode ainda ser “fome específica”, quando um ou mais nutrientes faltam ao organismo<sup>6</sup>. Ambas atingem grande contingente de pessoas em todo o mundo, e, ambas também podem se demonstrar de forma mais nítida ou se manter oculta.

Flávio Valente, estudioso deste assunto, diz que “o indivíduo pode ou não reconhecer a fome. Algumas pessoas afetadas pela fome se sentem famintas, outras não, porque se adaptam a uma ingestão alimentar mais baixa, reduzindo a atividade física” (VALENTE, 1986, p. 50). Um indivíduo mal nutrido apresenta um sistema imunológico deficiente que se torna vulnerável a diversas doenças, essa pessoa ainda está sujeito a ser avaliado como incapaz para o trabalho. E, o ciclo vai se fechando a medida que esse mesmo indivíduo não tem possibilidade de adquirir alimentos.

Sabemos que não vivemos mais em uma sociedade com escassez de mantimentos, uma sociedade com uma produção insuficiente para suprir as necessidades da humanidade, como Malthus<sup>7</sup> no século XVIII buscou demonstrar que aconteceria. Depois da longa era feudal transpusemos a fase de escravismo colonial, tempos de economia de subsistência. E, verdade, o sistema capitalista *circunscreve a expansão ilimitada da produção*. Porém, a partir do momento em que o capitalismo se estabelece de modo mais efetivo e logo se expande, o desenvolvimento dos países foi possível de ser vislumbrado, ou ao menos numa certa significação.

O modo de produção capitalista possibilitou a produção em massa e também o acúmulo de riquezas, igualmente promoveu um desenvolvimento econômico em contradição ao desenvolvimento social. É exatamente neste ponto que se inicia o processo de desigualdades de acesso a riqueza socialmente gerada. Pobreza, miséria, fome são implicações que se aprofundam no processo de desenvolvimento capitalista. Parece óbvio de onde surge a fome, no

---

<sup>6</sup> Mais sobre fome crônica e específica em *O Livro Negro da Fome* (CASTRO, 1968).

<sup>7</sup> Sua teoria publica a lei do crescimento das populações, o que remete a uma futura falta de alimentos. “Malthus afirmou que a população cresce em progressão geométrica (por multiplicação) e os recursos alimentares em progressão aritmética (por adição), o que conduz a humanidade a um impasse inevitável, cuja única saída é a fome maciça, podando sem piedade os excessos de população que o mundo não poderia comportar”. (CASTRO, 2003, p.47).

entanto, até o presente momento, poucos são os estudos que se preocuparam de fato com a real origem desse problema. Entretanto, considerando os argumentos de Castro, apontamos desde já:

A fome é, regra geral, o produto das estruturas econômicas defeituosas e não de condições naturais insuperáveis. Querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de uma técnica de mistificação para ocultar as suas verdadeiras causas que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países de fome. (CASTRO, 2003, p.51).

Desse modo, nas páginas seguintes, abordaremos a fome como fenômeno organicamente relacionado ao capitalismo, buscando compreender a relação de um com o outro na sociedade contemporânea. Embora a totalidade seja indispensável para se pensar a “questão social” e a fome propriamente, têm-se de considerar as particularidades histórico-culturais e nacionais (NETTO, 2001a). Para aproximar o debate em questão da realidade brasileira, iremos ainda salientar sobre a evolução do capitalismo na América Latina e o processo de desenvolvimento almejado pelos países de economia periférica, dinâmica que produz uma particularidade ao problema da fome no continente.

### 1.1 FOME COMO EXPRESSÃO DAS RELAÇÕES DE CLASSE

Para emprendermos nossa busca pelo desvendamento das mazelas sociais, que compreende a fome e tantas outras, faremos uma análise do modo de produção da contemporaneidade, que se origina a partir da Idade Moderna: o capitalismo. Pois, a perspectiva histórica dos fundamentos econômicos de uma sociedade profere muito mais do que ela está preparada a idealizar sobre si mesma. Ou seja, a relação que os homens constroem na sociedade sob os diferentes matizes assentados pela economia dominante descreve as condições sociais em que vivem. Iamamoto e Carvalho analisam que a vida social é fundamentada em torno da produção: “para produzir e reproduzir os meios de vida e de produção, os homens estabelecem determinados vínculos e relações mútuas, dentro e por intermédio dos quais exercem uma ação transformadora da natureza, ou seja, realizam a produção” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001, p.29-30).

Em consonância com Marx (1988, p.284), “não é o que se faz, mas como, com que meios de trabalho se faz, é o que distingue as épocas econômicas”. Originalmente a produção acontecia mais solitária, mas já nas diferentes formas da comunidade primitiva – tribo e família patriarcal, por exemplo – o indivíduo aparece dependente de outros indivíduos na satisfação de suas necessidades. O homem não possui a capacidade de viver isolado, ele amolda uma sociedade (ou esta o adapta) para que possa compartilhar formas particulares de produção e reprodução. (MARX, 1985).

Não iremos nos deter aqui às distintas formas de sociedade e do sistema de produção e reprodução realizada em cada uma delas, salientamos apenas que a forma como a *produção* se assenta na sociedade contemporânea corresponde a um resultado histórico. Atentamo-nos a sociedade feudal, pois esta antecede a capitalista/burguesa, onde percebemos a transição de um modo de produção a outro, distinguindo ainda as formas de relações sociais sucedidas da produção material.

Na Idade Média a produção tinha características peculiares. Os senhores feudais correspondiam aos proprietários hierárquicos dos latifúndios e, ao lado do clero, representavam a supremacia da hierarquia social. No feudalismo, as relações antagônicas se formavam muito mais em meio ao regime de servidão e de descentralização política. A principal base econômica consistia na agricultura e aos poucos houve o incremento de manufaturas, distinguindo ramos de produção.

As diferenças se faziam ainda perceptíveis entre o campo e a cidade. No campo existiam os pequenos camponeses que, ainda que na condição de servos, constituíam a classe produtora direta, isto é, utilizando a terra do nobre senhor produziam tanto para este como para si mesmo. Assim sendo, garantiam de maneira limitada as suas necessidades de subsistência. Por outro lado, as cidades já apresentavam *corporações*, tratava-se de pequenas oficinas compostas por artesões e aprendizes que faziam girar um capital, apesar de ainda muito rudimentar. (MARX; ENGELS, 2002). As condições de produção entre campo e cidade, portanto, eram distintas.

Marcada pela cultura agrícola e a indústria artesanal, a sociedade feudal tinha, ao mesmo tempo, meios de trabalho e relações contrapostas. Enquanto que ao servo se designa uma terra que não lhe pertence, mas que consiste em *fonte original de víveres, objeto geral do trabalho humano*, ao aprendiz os meios de trabalho versam sobre instrumentos que desde já pertencem ao artesão, assim como todo produto que dali origina-se. (*Ibidem*).

Enquanto os senhores feudais mantiveram os camponeses quase como escravos, os donos das pequenas oficinas de manufaturas logo se transformam na “burguesia revolucionária-

ria” que fez a apropriação dos meios de produção<sup>8</sup> existentes, o que concebe a esta classe incipiente certa força contra o domínio da nobreza. Há em seguida a transição de um modo de produção para outro, na medida em que a pequena indústria vai se desenvolvendo, onde os meios de produção se transformam, modificando-se assim o processo de trabalho. É o feudalismo sendo submergido.

A condição de vida dos servos padece sob as novas formas de relações sociais, eles agora não possuem terra para a realização do seu trabalho, a produção da sua subsistência. E, sendo que existam indivíduos que se apropriam dos meios de produção, muitos outros homens ficam sem os meios de garantirem sua sobrevivência. É desse modo, que estes homens passam a vender o que lhes restam: a sua força de trabalho, “ou seja, vende parte de si mesmo, já que de outro lado se lhe enfrentam como *propriedade alheia* todos os meios de produção e condições de trabalho necessária à materialização de seu trabalho (...)” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001, p.38). Assim, com a obtenção de meios de produção e também força de trabalho de outrem – através da compra por meio do estabelecimento de um salário<sup>9</sup> – a sociedade capitalista se consolida. Um novo contexto se apresenta, portanto, sob formas de relações sociais bastante distintas daquelas encontradas na sociedade feudal.

O processo de trabalho em meio ao modo de produção capitalista tem uma finalidade específica: a geração de um *produto* que, conseqüentemente, se torne *mercadoria*. Os produtos fundamentalmente possuem um determinado *valor de uso*, isto é, são criados para a satisfação de necessidades humanas. Mas para transformar esse produto em mercadoria é acrescentado a ele um *valor de troca*, explicado pelo trabalho despendido na produção da mercadoria. Entretanto, uma mercadoria que satisfaça as necessidades do capital, ou melhor, dos donos dos meios de produção, deve resultar em um valor final (preço) que recupere os gastos da produção – tanto o capital constante (meios de produção) quanto o capital variável (meios de subsistência) ali investido – e ainda gere *lucro* ao capitalista. Para tanto, a mercadoria tem seu valor aumentado mais do que seu custo real. (SANDRONI, 2002).

Esse aumento do valor real da mercadoria se dá sobretudo por meio da *mais-valia*, determinada pelo quantum de trabalho não pago ao trabalhador que é apropriado nas mãos privadas do capitalista. Para melhor elucidar a questão da *mais-valia*, recorreremos a Eaton

<sup>8</sup> Segundo SANDRONI (2002, p.378), os meios de produção são formados pelos meios de trabalho e pelo objeto de trabalho simultaneamente. O objeto de trabalho é tido como o elemento sobre o qual ocorre o trabalho humano, ou seja, a terra, as matérias primas, os recursos naturais. Os meios de trabalho são os instrumentos de produção (ferramentas, máquinas), as instalações (edifícios, armazéns), as diversas formas de energia (combustível) e os meios de transportes utilizados no processo de trabalho.

<sup>9</sup> A força de trabalho, em referência a SANDRONI (2002, p.363), desempenha o papel de mercadoria, “uma mercadoria cujo valor é determinado pelos meios de vida necessários à subsistência do trabalhador (alimentos, roupas, moradia, transporte etc.)”, valor esse que corresponde ao *salário*.

(1965). O autor expõe que os proprietários dos meios de produção conseguem, no desenvolvimento do processo capitalista, se apropriar da produção dos excedentes, pois, visando aumentar a produção, ampliam a jornada de trabalho de modo a intensificar a produtividade. Em contrapartida, a força de trabalho adicional concentrada no processo de produção não é devidamente apreciada, ou seja, os salários permanecem os mesmos embora a riqueza gerada seja maior.

Referenciando essa relação, Marx (1988) ironiza dizendo que a mais-valia é apropriada pela classe dos possuidores dos meios de produção como uma recompensa em função de um benefício prestado por eles à sociedade:

Sendo a maior parte da sociedade constituída dos que nada têm não prestou ele (o capitalista) um serviço inestimável à sociedade com seus meios de produção, (...) e também ao próprio trabalhador, ao qual forneceu ainda meios de subsistência? Não deve ele apresentar a conta por tal serviço? (MARX, 1988, p.295).

Esse artifício caracteriza os burgueses como eficazes capitalistas. Desta forma, diante desse argumento, o capitalista ambiciona garantir sobremaneira o retorno dos investimentos que realizou. Para ele, quanto maior a *taxa de mais-valia* – razão entre a mais-valia e o salário pago ao trabalhador – maior é o seu lucro, este, portanto, “luta incansavelmente, e por todos os meios, para aumentar sua parcela nos valores criados pelo trabalho e reduzir a parcela que vai para o trabalhador na forma de salário” (EATON, 1965, p.85). Por esta razão, a taxa de mais-valia é também descrita como *taxa de exploração*. Logo, a mais-valia é assinalada como base geral da acumulação do capital, é ela quem comporta a própria acumulação da riqueza socialmente produzida.

A acumulação da riqueza pela burguesia foi também favorecida pela nova expansão do capital em circulação, resultante da Revolução Industrial ocorrida durante o século XVIII, na Inglaterra e, posteriormente, em outros países, que insere instrumentos inovadores nas relações de produção, alcançando um desenvolvimento nunca antes previsto. A mais-valia se amplia cada vez mais, à medida que se emprega maior quantidade de meios de produção e explora-se mais a força de trabalho.

A respeito dessas considerações, é instituído um novo modelo de relação social:

(...) social no sentido em que se entende a cooperação de vários indivíduos seja em que circunstâncias for e não importa de que modo e com que fim. Daqui resulta que um determinado modo de produção, ou fase industrial, está sempre ligado a um determinado modo da cooperação, ou fase social, e este modo da cooperação é ele próprio uma força produtiva e que a quantidade

das forças produtivas acessíveis aos homens condiciona o estado da sociedade, e portanto a história da humanidade tem de ser sempre estudada e tratada em conexão com a história da indústria e da troca. (MARX; ENGELS, 2002, p.33).

As relações sociais, iminentes dos modos de produção social, passam a ter uma peculiaridade no sistema capitalista. Em época feudal a relação social se constituiu, basicamente, em meio aos nobres senhores feudais e seus servos. Com a eminência do modo de produção capitalista, tal relação organiza-se entre os donos dos meios de produção e os donos tão somente da força de trabalho<sup>10</sup>, ou seja, os próprios trabalhadores ou proletários. Formam-se, assim, duas classes antagônicas: a classe burguesa e a classe proletária, respectivamente. (MARX; ENGELS, 2009).

A *maquinaria*, concebida com a Revolução Industrial, ocasionou diversas influências também na relação capital-trabalho. A burguesia obteve certa independência em relação a força de trabalho da classe proletária, reduzindo a sua quantidade a medida em que a substituiu pelas máquinas. Esse procedimento permite uma produção muito mais elevada de mercadorias e de *mais-valia* e, conseqüentemente, de acúmulo de riqueza. E, quanto maior a riqueza maior a possibilidade de investimentos nos meios de produção (matéria-prima e maquinaria). Deste modo, “o capital adicional formado no curso da acumulação atrai, relativamente à sua grandeza, cada vez menos trabalhadores. O velho capital periodicamente reproduzido com nova composição repele, cada vez mais, trabalhadores que antes empregava” (MARX, 1988, p.730).

Para avançarmos nesse debate, nos atentamos para o pensamento que Marx expõe ainda sobre a relação capital-trabalho: “os proprietários (...) não são de modo algum obrigados pela lei a oferecer, oportunamente e sempre, trabalho aos não-proprietários, nem de lhes pagar um salário sempre suficiente” (2008, p. 55). Em consonância, o número de trabalhadores sem ter para quem vender a sua força de trabalho aumenta consideravelmente. Ao produzir abundância de riqueza, a mesma classe torna-se supérflua na relação de produção, isto é, os trabalhadores passam, de certo modo, a ser desnecessários para o próprio capital.

Mas, se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista, e mesmo condição

---

<sup>10</sup> Não consideramos que a força de trabalho seja de pouco valor, porém, a sua “comercialização” está sujeita a necessidade do capital. A medida que o modo de produção capitalista se expande e com ele a população, acarretando o *exército industrial de reserva*, e a *mais-valia* ganha força com a industrialização, os salários vão sendo reduzidos com a finalidade de aumentar a lucratividade do capitalista, conforme veremos logo na seqüência do debate.

de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população. (MARX, 1988, p.733-734).

Com a formação do *exército industrial de reserva*, crescem os desempregados à espera de uma oportunidade, estes ficam desprovidos dos meios de subsistência, contudo, a situação dos indivíduos trabalhadores igualmente se agrava. Isso porque estes buscam garantir as condições materiais à sua sobrevivência, tendo como fonte unicamente o salário proveniente da venda da sua força de trabalho. Deste modo, a mais-valia (como base geral do processo de acumulação) somada a existência do exército industrial de reserva, pressupõe condições de trabalho de absoluta subordinação. O que o trabalhador recebe pela venda da sua força de trabalho no processo de produção não corresponde de forma alguma ao valor que seria equivalente a quantidade de mercadoria/lucro produzido.

É a partir desses pressupostos que se delineiam as lutas de classes de modo mais concreto, onde o que se sucede é o antagonismo: uma classe burguesa que evolui abastada em contrapartida a uma classe proletária – composta tanto por trabalhadores como por não-trabalhadores – onde a privação é constante. Por esta razão Marx coloca que “acumulação de riqueza num pólo é ao mesmo tempo acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no pólo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital” (*Ibidem*, p.749).

A classe proletária, portanto, formada pela maior parte da população, se configura por indivíduos pobres, miseráveis e indigentes, pois, para que haja o aumento do capital privado se faz necessário que deles seja expropriada a riqueza socialmente produzida. O quadro que se configura é representado, a partir disso, pelo *pauperismo*<sup>11</sup>, de modo que, quanto a este, Marx afirma:

Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior. Quanto maiores a riqueza social, o capital em função, a dimensão e

---

<sup>11</sup> No século XVII foi o fenômeno que registrou, pela primeira vez na história, a pobreza generalizada da grande massa da população trabalhadora, aspecto imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial (NETTO, 2001). “A pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (*Ibidem*, p.42). O pauperismo trata-se, portanto, da própria miséria, do estado permanente de pobreza (ADBR, [19--], p.1961).

energia de seu crescimento e conseqüentemente a magnitude absoluta do proletariado e da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. (MARX, 1988, p.747).

Esse consiste no fundamento histórico do processo de acumulação e se torna o movimento próprio do modo de produção capitalista. Movimento determinado pelo que Marx chamou de *lei geral da acumulação capitalista*<sup>12</sup>. Assim sendo, tão logo o capital se estabelece, esta “lei” se impõe na sociedade e mantém uma “população sobrando” em nível adequado ao desenvolvimento do capital, de maneira que haja sempre um volume tão expressivo de cidadãos que suplique por trabalho e, dessa forma, não permita que o exército ativo reclame melhores condições de trabalho e salários condizentes com aquilo que produzem. O exército industrial de reserva é, portanto, “elemento de desvalorização do valor monetário do trabalho” (FERNANDES, 1989, p.24).

Não obstante, o antagonismo existente no modo de produção capitalista – onde “grande riqueza para alguns significa privação absoluta do necessário para muitos outros” (Ortes. *Apud*: MARX, 1988, p.749) – corresponde a uma lei natural e imprescindível ao processo de acumulação. O pauperismo constitui uma condição quase permanente para a classe proletária, sobretudo porque o trabalhador, muitas vezes, está entre o exército de reserva e, por conseguinte, vivendo na miséria, no sofrimento. Também em função de que, nem mesmo enquanto trabalhador ativo, sua condição se modifica de forma considerável. De tal modo, a referida classe “automatiza-se, por seu turno, face aos indivíduos, pelo que estes encontram já predestinadas as suas condições de vida, é-lhes indicada pela classe a sua posição na vida – e com esta o seu desenvolvimento pessoal –, estão subsumidos na classe” (MARX; ENGELS, 2002, p. 83).

A circunstância ainda mais desfavorável no que compreende o pauperismo não é consistir-se em lei natural, mas encontrar-se “naturalizado” na sociedade. A classe proletária apontada como *vítima do destino* não se conteve com a situação e, no século XIX, muito protestou em seu favor, instituindo o movimento operário (NETTO, 2001a). Neste sentido é que o termo *questão social* vem delinear de uma forma mais condizente o pauperismo, no sentido de assinalar a pobreza não como uma condição individual, mas sim como decorrência da contradição capital-trabalho, das lutas de classes, e da desigual participação na distribuição da riqueza social. (MONTAÑO, 2008, p.187).

---

<sup>12</sup> Mais sobre o assunto pode ser conferido em MARX (1988) – O Capital: crítica da economia política –, obra em que o autor elucida muito mais sobre a constituição do *capital*.



Mas a questão social segue por outros caminhos quanto a reparação, principalmente sustentando-se por pressupostos moralizantes. Em decorrência desse e de outros aspectos, a compreensão da sua causa real se submerge e ela sofre novamente uma naturalização. Problemas decorrentes da sociedade capitalista estruturante, tal qual a profunda desigualdade, o elevado índice de desemprego, a penúria e o desamparo e a fome (NETTO, 2001a), demonstram algumas das expressões da questão social.

Mesmo após a Revolução Francesa (1789), a Revolução Russa (1917) e tantos marcos históricos de conquistas de direitos, mesmo com crises vivenciadas pelo sistema capitalista em alguns períodos, o capital tem superado todos esses momentos com estratégias de reversão. A demonstração disto pode ser constatada pelas ocorrências do século XX geradas pelo *capitalismo monopolista*. E, corroborando com Netto, “a conjunção *globalização* mais *neoliberalismo* veio para demonstrar aos ingênuos que o capital não tem nenhum *compromisso social*” (*Ibidem*, p.47). O que o capital faz sucessivamente é produzir diferentes expressões da questão social que remetem sobremaneira à população trabalhadora, por conta do contexto das relações de produção e reprodução do capitalismo.

Destarte, é na classe proletária onde os níveis de insegurança alimentar, de fome propriamente dita, permanecem estáveis, pois, “a forma de acesso aos alimentos é nitidamente demarcada pela característica da inserção de uma classe social no processo de produção” (VALENTE, 1986, p.82). A fome/desnutrição, neste sentido, é quase indissociável da condição de pobreza e miséria, condição constantemente vivenciada pela classe trabalhadora.

Complementando, numa sociedade capitalista aqueles que não dispõem de dinheiro suficiente, ou porque não têm para quem vender a sua força de trabalho ou mesmo porque recebem um mínimo da parcela da produção, apresentam escasso acesso aos benefícios socialmente produzidos, isso porque

tudo aquilo que tu não podes pode o teu dinheiro: ele pode comer, beber, ir ao baile, ao teatro, sabe de arte, de erudição, de raridades históricas, pode viajar, pode apropriar-se disso tudo para ti, pode comprar tudo isso; ele é a verdadeira capacidade. (MARX, 2008, p.142).

Uma classe explorada, assim sendo, depara-se com recursos financeiros excessivamente limitados, com isso, nada pode. Além disso, as relações de classes estabelecidas indicam que “ao trabalhador só é permitido ter tanto para que queira viver, e só é permitido querer viver para ter” (MARX, 2008, p.142). No entanto, o trabalhador não se reconhece inserido desta forma no modo de produção capitalista, não se considera parte de uma classe espoliada e depreciada pelas condições de vida a ela submetidas.

Na contemporaneidade, as contradições entre as classes não são peculiares de uma ou outra nação, elas estão materializadas por todo o mundo, porque são de fato inerentes ao capitalismo. Retomando Josué de Castro, “a fome não é um fenômeno puramente regional, limitado a determinadas zonas do mundo – o Extremo Oriente e a África. A fome é um fenômeno geograficamente universal, a cuja ação nefasta nenhum continente escapa. Toda a terra dos homens foi, até hoje, a terra da fome” (CASTRO, 2003, p.76). Logo, nos países chamados desenvolvidos, também há presença de indivíduos pobres, desempregados e famintos.

Existem, entretanto, diferenças substanciais entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, expressas quantitativa e qualitativamente: continentes como a África e a América Latina reúnem contingentes humanos em deplorável situação de reprodução social, nos quais o problema da fome e da miséria tem uma dimensão avassaladora. Assim, considerando que a reprodução capitalista adquire outras particularidades históricas e estruturais nessas sociedades, e que por conta de tais determinações existem tantos outros elementos agravantes da questão social que colocam populações, quase que na totalidade, em situação de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, de insegurança alimentar, tratamos desse tema na próxima subseção.

## 1.2 PARTICULARIDADE LATINO-AMERICANA: DESENVOLVIMENTO, “QUESTÃO SOCIAL” E FOME

A América-Latina apresenta uma particularidade histórica que define de modo mais concreto as condições sociais atualmente vivenciadas pela população desse continente. Os enfrentamentos, comumente apontados como problemas sociais, emanam do desenvolvimento diferenciado ocorrido nessa região, com origem no processo de colonização edificado pela expansão ibérica através das grandes navegações e, posteriormente, do imperialismo da era industrial, ambos os processos impostos por nações com poder político-econômico intensamente desenvolvido. Via de regra, os países latino-americanos continuamente foram os “dominados” em meio a essas relações<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> O Estados Unidos da América consiste também numa nação que foi submetida ao processo de colonização, entretanto a história deste país se diferencia pela autonomia conquistada mais cedo e a reforma agrária que foi realizada naquele território (ou pelo menos uma espécie dela, como relata Ribeiro). Conseqüentemente, o país atraiu mão-de-obra qualificada da Europa e estabeleceu um industrialismo oportuno, alcançando o grupo de países de capitalismo avançado. (RIBEIRO, 2007).

A história da América-Latina apresenta desde o princípio, além de invasão e dominação, um espólio de dependência e de expropriação igualmente amplo, que começou no período colonial formado em todo continente. A expansão marítima tinha como princípio a tentativa de superação da crise européia gerada pela falência do feudalismo. Com isso formaram-se os Estados Nacionais, centralizando o poder político, e iniciou-se a busca pela constituição de um comércio entre todas as partes do mundo.

Como resultado das grandes navegações os portugueses e, depois, os espanhóis, chegaram as colônias: terras “conquistadas”. A colonização foi o momento de relação entre dois mundos completamente distintos: um velho mundo, a Europa, a observar o novo mundo “descontado”, o continente latino-americano, e, os colonizadores encontraram aqui suas duas maiores riquezas, sendo estas os habitantes a escravizar e os recursos naturais a extrair, um tipo de *exploração ilimitada*, recorrendo a Fernandes (1993).

O que aconteceu entre os séculos XVI e XVII, foi denominado por Marx (1988) de acumulação primitiva de capital, ou mesmo *expropriação primitiva*, pois permitiu à Europa a concentração imediata de grande riqueza através do “tráfico de escravos africanos, do saque colonial de metais preciosos, da apropriação privada das terras comunais dos camponeses, do protecionismo às manufaturas nacionais” (SANDRONI, 2002, p.13), entre outras formas de “privilégios” alcançados por esses países.

O desenvolvimento já chegou a ser definido como um dos benefícios proporcionados, pelos colonos, aos povos colonizados. Mas, para Frantz Fanon, nunca houve reciprocidade nessa relação:

O colonialismo não explora quase nunca a totalidade do país. Contenta-se em descobrir recursos naturais que extrai e exporta para as indústrias metropolitanas, permitindo assim uma relativa riqueza setorial enquanto o resto da colônia continua, ou pelo menos aprofunda, seu subdesenvolvimento e sua miséria. (FANON, 1968, p.132).

Logo, a prosperidade passou longe dos habitantes da “terra cultivada”. A terra foi apenas o primeiro bem a ser arrancado deles, ainda que “para a população colonizada o valor mais essencial, por ser o mais concreto, é em primeiro lugar a terra: a terra que deve assegurar o pão e, evidentemente, a dignidade” (FANON, 1968, p.33). Reinos foram sustentados e expandidos com a riqueza gerada pela terra colonizada. As colônias foram, sem qualquer contestação, “sustentáculos da expansão do capitalismo em sua fase pré-industrial” (SINGER, 1998, p.66).

A autoridade das nações imperialistas sobre as colônias sempre foi bastante forte. As colônias eram inteiramente dependentes politicamente dos Estados que a governavam, e estes não tinham interesse algum em desenvolvê-las economicamente a fim de, no futuro, torná-las prósperas. O processo de colonização “moldado por mais de três séculos nos países latino-americanos, conformou a *herança colonial*, cujo legado determina a matriz econômico-social sob a qual as nações do continente terão que se organizar no momento da chamada independência” (ROCHA, 2009, p.52).

A era colonial chegou ao seu término e com a ascensão da Revolução Industrial, os países da América Latina “transitam de sua antiga condição de dependência à situação de formações *Capitalistas Neocoloniais* a qual só lhes abre um horizonte medíocre de desenvolvimento (...)” (RIBEIRO, 1978, p.25). Essa nova configuração modificou a situação dos países latinos. O movimento de independência que abrangeu vários países do continente proporcionou um fator determinante ao desenvolvimento experimentado posteriormente: a autonomia política. O interesse na independência das colônias foi marcado pela ampliação do comércio mundial. Os países europeus que já se encontravam em fase de industrialização, particularmente a Inglaterra, necessitavam de mercados consumidores e, do mesmo modo, produtores de bens primários, principalmente produtos agrícolas.

Conforme explicitado por Marini (2005, p.142), “a América-Latina se desenvolve em estreita consonância com a dinâmica do capitalismo internacional”. Isto porque, após deixarem a condição de colônia, os países latino-americanos conseguiram desenvolver no seu interior um mercado capitalista moderno articulado com a economia mundial. Para tanto, serão as indústrias latinas então estabelecidas que produzirão artigos primários afim de satisfazer as necessidades de subsistência de países de economia central, de forma a possibilitar que estes concentrem-se na expansão da industrialização, configurando assim a divisão internacional do trabalho. (*Ibidem*).

Embora o continente permaneça a produzir quase que exclusivamente para a satisfação das necessidades alheias, trabalhando essencialmente no fornecimento de produtos primários – particularmente com a agricultura – essa consiste na perpetuação de relações econômicas pré-estabelecidas pelo colonialismo. Sendo assim, o país independente “pode, com certeza, exportar para outros países, (...) mas a base de suas exportações não se modifica fundamentalmente. O regime colonial cristalizou circuitos, e a nação é obrigada, sob pena de sofrer uma catástrofe, a mantê-los” (FANON, 1968, p.79).

Os países latino-americanos, portanto, têm como única fonte de obtenção de capital a venda de certo modelo de produto que algumas nações estão dispostas a adquirir, contudo, a

partir do momento que optam por uma nova produção a rota de saída não está mais garantida, por isso habituaram-se ao conhecido sistema de importação e exportação e, conseqüentemente, não impetram uma fuga dessas amarras do desenvolvimento nacional, estão presos ao chamado *neocolonialismo*<sup>14</sup>. Consistem em países extremamente dependentes da economia mundial, e a eles foi conferida a condição de *subdesenvolvidos*, pois, às margens do desenvolvimento dos países imperialistas, atuam como economias complementares. O “atraso” dos países latino-americanos deve-se, portanto, ao fato de que estes compõem a contrapartida do sistema, e desta forma estas nações não contemplam o desenvolvimento, apenas os reflexos dele. (RIBEIRO, 2007).

Por outro lado, faz-se necessário acrescentar que o processo de industrialização vislumbrado pela América-Latina com a independência de seus países, foi um procedimento bastante lento e demonstrou-se repleto de equívocos. Os produtos estrangeiros por muito tempo freqüentaram livremente o mercado latino, desfavorecendo qualquer produção interna. Assim, impediam o desenvolvimento das pequenas manufaturas precursoras da industrialização no continente, porque a concorrência, naquele momento, fazia-se negativa aos produtos nacionais que eram (e ainda o são) inteiramente dependentes dos meios de produção (maquinaria) advindos do exterior, de modo a encarecer ainda mais os produtos nacionais. (SINGER, 1998).

A partir do momento que essa pequena produção capitalista se consolida nos países latino-americanos, imediatamente cresce a burguesia capitalista local. Na Europa, a burguesia fez com que os países da região prosperassem, mesmo que minimamente. Em terras latinas, institui-se uma burguesia que somente fazia, quase que absolutamente, a defesa dos interesses da burguesia estrangeira conciliando-o com seus próprios interesses. De modo que Fanon discorre afirmando que nos países subdesenvolvidos o que existia era uma “espécie de pequena costa de dentes compridos, ávida e voraz” (FANON, 1968, p.144).

Embora os países latino-americanos tenham buscado, cada um a seu modo e também a seu tempo, enfrentar as situações que evitavam o desenvolvimento da sociedade de uma maneira ampla, elas reaparecem sob outras condições. “Durante o período colonial convidava-se o povo a lutar contra a opressão. Depois da libertação nacional, é ele convidado a lutar contra a miséria, o analfabetismo, o subdesenvolvimento. A luta, afirmam todos, continua. O povo verifica que a vida é um combate sem fim” (*Ibidem*, p.73).

Após a extensa era colonial e a breve fase pós-colonialismo, de pequeno anseio à ascensão como estratégia de mercado, incidiu sobre os países latinos uma forma de imperialis-

---

<sup>14</sup> Segundo Ribeiro (1978, p.40), no neocolonialismo “se concilia certo grau de independência política formal com uma submissão à hegemonia estrangeira e à exploração econômica por corporações multinacionais”.

mo moderno que, em verdade, não passa de um modo mais sutil de controle e dominação, apenas com o diferencial de ser desempenhada de maneira indireta. Entretanto, o sistema ideológico nesse momento foi tão bem empregado que, como afirma Ribeiro (2007), as influências externas atingiram não apenas a economia, mas também a vida social e cultural das nações subdesenvolvidas.

Dessa forma, no pós-industrial, as incursões são realizadas através de empresas corporativas, multinacionais. A onda do capitalismo monopolista, causada principalmente pela expansão da economia imperialista norte-americana, chega com relativa força na América-Latina. Conforme o antropólogo Darcy Ribeiro<sup>15</sup>, podemos observar a respeito dessas grandes empresas tidas como internacionais que:

Tendo o mundo inteiro como sua área de ação, a empresa multinacional se tornou capaz de explorar recursos naturais onde quer que estivessem e, por igual, de implantar subsidiárias onde quer que existissem um mercado consumidor capacitado a pagar suas mercadorias e serviços na forma de lucros exportáveis. (RIBEIRO, 1978, p.29).

As grandes corporações não se instalam nos países subdesenvolvidos de maneira a contribuir com o desenvolvimento produtivo interno, o que de fato realizam é a expansão do próprio capital. Em todos os estágios de desenvolvimento econômico, as nações latino-americanas estiveram dependentes de capital estrangeiro (ou internacional), alcançando, por conseguinte, somente o característico desenvolvimento periférico, repleto de trajetórias instáveis de crescimento e uma altíssima concentração de riqueza em meio a burguesia interna cooperante com o capital externo. Fernandes (1989) afirma mesmo que as elites locais sempre se beneficiaram com o subdesenvolvimento.

A condição de opulência da burguesia interna, diante da vazão do capital latino-americano para países centrais, é garantida através de uma estratégia, supostamente apropriada, para competir com o mercado internacional, que corresponde a uma maior extração de mais-valia no processo de produção de mercadorias, o que cria outro grave problema ao desenvolvimento como um todo da América-Latina. Pois, de acordo com Rocha:

nos países centrais, em virtude da condição de metrópole que assumem, há uma diferença primordial dentre estas formações sociais e as economias periféricas, à medida que às primeiras é permitido diminuir relativamente o salário de sua classe trabalhadora sem abandoná-las a miséria, visto que os produtos que compõem a cesta de subsistência de suas massas têm seus preços diminuídos através da deterioração dos termos de troca. Os preços meno-

---

<sup>15</sup> O autor fala sobre *industrialização recolonizadora*, marcando com esta denominação a economia latino-americana do período (RIBEIRO, 1978).

res têm conseqüência na reprodução da força de trabalho das massas no centro do sistema, fazendo com que esta se dê a um menor custo, a uma menor quantidade de trabalho necessária, o que possibilita ao capitalista central minuir seu salário sem empobrecê-lo efetivamente. O mesmo não ocorre na periferia. (ROCHA, 2009, p.64).

Nos estudos de Marini (2005), podemos compreender que a deterioração dos termos de troca – onde nos reteremos naquelas advindas das relações entre países produtores de mercadorias distintas – tem origem na transgressão dos valores, estes determinados de forma desigual a cada tipo de mercadoria produzida. O que existe é um deslumbramento construído em torno de produtos não alcançáveis pela produção interna de alguns países devido ao seu atraso industrial, o que faz com que esses países subdesenvolvidos, produtores de matérias-primas tenham uma troca altamente desigual quando importam produtos manufaturados. Consideremos ainda que, assim sendo, as mercadorias produzidas pelo setor primário da produção sofrem maior variação de preços com tendência a queda, enquanto que os países desenvolvidos conseguem manter mais estáveis os valores atribuídos a mercadorias industrializadas.

O baixo valor dos bens primários afetam diretamente a mais-valia, acarretando em diminuição da taxa média de lucro para a insatisfação da burguesia interna. A esse respeito é que a estratégia de compensação da mais-valia incidirá na exploração da força de trabalho a medida que o objetivo se torna reduzir ao mínimo os custos da produção. Imediatamente, essa extração ampliada da mais-valia, cuja dimensão faz com que Marini (2005) denomine de *superexploração*, remete as condições sociais extremamente adversas as quais a população da América-Latina é submetida, a fome e a miséria figuram mais intensamente a vida dos trabalhadores.

A superexploração nos países latino-americanos aprofunda ainda mais as expressões da questão social, alargando as desigualdades sociais através da precarização do trabalho, da prestação de salários demasiadamente reduzidos que não garantem nem os mínimos a subsistência, a reprodução digna do proletariado. Destarte, parte do fundo de consumo da classe trabalhadora, necessária a sua manutenção, a reposição do dispêndio de energia empreendido na venda da força de trabalho, se torna fundo de acumulação capitalista, produzindo relativa fome e miséria a população da América-Latina.

Além disso, o capital acumulado através da medida supracitada, não permanece na sua totalidade em território latino-americano, sendo uma grande quantia absorvida pelo capital externo.

Assim, do ponto de vista genuinamente latino-americano, à medida que a forte e contraditória relação de subordinação com o mercado externo, através de uma maior exploração do trabalhador, ajusta as relações de produção internas para a acumulação do capital em escala global, o capitalismo dependente cria de modo crescente o pauperismo das massas, produzindo e reproduzindo, desta forma, determinações específicas à chamada *questão social* na América Latina. (ROCHA, 2009, p.55).

Enquanto a condição de pobreza do cidadão europeu lhe garante a provisão das suas necessidades básicas, a condição de pobreza vivenciada nos países subdesenvolvidos somente gera aos indivíduos carência excessiva, indignidade e, por conseguinte, como proferido por Fanon (1968, p.141), apenas um *título vazio de cidadão*. Cidadão este que experimenta excessivamente nos países dependentes a condição de miséria e pobreza e, de forma indissociável, a fome/desnutrição, como já exposto no decorrer desta seção. Fazendo uso dos argumentos de Flávio Valente, acrescentamos:

A fome está intimamente relacionada à pobreza. Em verdade, a pobreza pode freqüentemente ser medida pela prevalência da fome. Mas fome não é equivalente a pobreza, na medida em que alguns países as pessoas são pobres mas não são famintas. Ao mesmo tempo, pobreza é muito mais que fome, tendo em vista que em alguns países as pessoas não só passam fome como também são privadas da maioria de seus direitos humanos. (VALENTE, 1986, p.51).

A *questão social* nos países latino-americanos, portanto, tem suas expressões aprofundadas em razão do modelo de desenvolvimento engendrado historicamente: periférico e dependente; que provocam a superexploração. Neste sentido, a fome, objeto geral desta pesquisa, na compreensão de Castro (1968, p.71), é uma manifestação típica do subdesenvolvimento, assim como muitas outras expressões da questão social que se ampliam nos países com histórico de colonização e espoliação de seus territórios.

Percebemos quão perversas são as condições sociais atribuídas a população das áreas periféricas em decorrência da classe social a que pertencem, sobretudo no que diz respeito a sua condição de (in)segurança alimentar. De acordo com Valente (1986), “para os trabalhadores assalariados o acesso aos alimentos é racionado de acordo com seu salário, sua única fonte de renda, o que, para a grande maioria dos trabalhadores (...), lhes deixa muito pouca opção em termos do que irão comer”, ao que o autor ainda adiciona: “ao desempregado não é deixada nenhuma opção, a não ser a solidariedade ou a caridade alheia” (VALENTE, 1986, p.82). Como o sistema capitalista não abarca a massa de trabalhadores, gerando exércitos industriais de reserva e mesmo uma população sobrando, a fome e a miséria somente crescem.



Mesmo a América-Latina não vindo a atingir um desenvolvimento industrial avançado, trabalhadores são expelidos do meio rural através da *modernização* do campo, que recebeu o incremento da tecnologia visando o aumento e o barateamento da produção, ou simplesmente tentam esquivar-se da superexploração vivenciada no meio rural. Essa população excedente se acumula nos grandes centros urbanos em busca de melhores condições de vida e passa a ser vista como população marginalizada<sup>16</sup>, mas que “nada aspiram além de empregos modestos de que possam tirar seu sustento” (RIBEIRO, 1978, p.81).

Por fim, o que se instalou de um lado ao outro da América-Latina foi a miserabilidade das massas. Uma grande massa definitivamente inserida no sistema capitalista, inclusive exercendo importante papel nessa sociedade estrutural, onde, segundo Ribeiro (1978, p.79), comumente “são encaradas como uma espécie de praga incômoda que seria desejável eliminar, embora todos tirem proveitos de sua existência. Tais são, entre outros, a regalia de contar com serviços domésticos, humildes e baratos”. Portanto, é essencial tanto conservá-las quanto tê-las sob controle. Ou seja, o que existe nos países latino-americanos é uma pequena classe dominante que conserva outra na condição de oprimida, com escassez de benefícios, de acesso a bens e serviços que possam gerar melhores condições de vida, exatamente como os países de economia central mantêm dependentes os subdesenvolvidos, cada qual desenvolvendo uma função para que co-existam.

---

<sup>16</sup> Segundo Ribeiro (1978, p.78), marginalizados consiste na “nova categoria de pessoas definidas pela ditadura brasileira como ‘marginais’, ou seja, todos os que se opõem à ordem política vigente”. Mas, para melhor elucidar a denominação utilizada, recorreremos a ADBR([19--], p.1644): “**marginal**: que se refere ou pertence a margem; designativo da pessoa que por qualquer motivo vive desintegrada da sociedade em que vive; vagabundo, criminoso.”

## 2 PANORAMA HISTÓRICO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Desde o momento em que a fome se evidenciou como uma das expressões da questão social, imediatamente inicia-se uma longa trajetória no sentido de diminuí-la. Diversos embates se estabeleceram na sociedade, desencadeados por distintos seguimentos sociais, para que a alimentação, assim como outras carências sociais, fosse de alguma forma minimizada. Isso porque o Estado, no seu papel de interventor da relação capital-trabalho, é chamado a criar respostas à chamada *questão social*.

Por serem consideradas de interesse coletivo, as necessidades essenciais transformaram-se constitucionalmente em direitos sociais regulamentados por políticas sociais públicas que, de acordo com Rocha, são:

mecanismos de *enfrentamento parcial das seqüelas* da chamada *questão social*, ao passo que, através delas a intervenção estatal associa suas funções econômicas e políticas para promover políticas setoriais que recortam as *expressões da questão social* em *problemáticas* particulares e fragmentadas que se configuram como mecanismos de gestão do Estado na mediação dos conflitos sociais. (ROCHA, 2006, p.40)

No cenário mundial, a questão do combate à fome começou a ter maior evidência a partir do pós-guerra, na década de 1940. No momento em que diversos países encontravam-se assolados em razão dos combates que presenciaram em seus territórios, a escassez de alimentos por falta de produção tornou-se um grande problema. A fome, que anteriormente parecia apenas latente, se apresentou de forma concreta na medida em que atingiu um número expressivo da população mundial.

As primeiras iniciativas internacionais ao fim da 2ª Guerra Mundial, no sentido de afirmar os direitos humanos, e dentre eles o direito a alimentação, foi a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. No mesmo ano, em 16 de outubro, a ONU criou a agência para Agricultura e Alimentação (FAO). Esse organismo “atua como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem em igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas”<sup>17</sup>

A FAO cogita o direito humano à alimentação adequada, previsto originalmente no art. 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O mesmo direito é reafirmado no art. 11º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) que foi

---

<sup>17</sup> Informações encontradas no portal na internet da FAO Brasil. Disponível em: <[www.fao.org.br](http://www.fao.org.br)>. Acessado em: 08 set 2011.

adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. (ABRANDH, 2009).

Em 1974, a FAO promove a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar para discutir acordos sobre estratégias de produtividade, distribuição e consumo de alimentos. Na esfera agrícola o período sustentou-se mais pela preocupação em torno da produção dos alimentos. Desta forma, o emprego de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), sementes melhoradas e máquinas agrícolas foi bastante intenso, caracterizando o que se chamou de “Revolução Verde”. (ANJOS, 2007).

No período que se segue, o debate sobre a insegurança alimentar permanece em pauta, visto que o problema da fome não se refere apenas a produção de alimentos e iniciativas que se aproximam mais de programas de *irmãos de caridade* difundidos sobre o hemisfério sul. Com a realização em 1996 da Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, cerca de 185 nações afirmaram o compromisso de combater a fome no mundo, o que tornou-se no ano de 2000 um dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” apontados pela ONU<sup>18</sup>.

Mas, ao realizar em 2002 a Conferência intitulada Cúpula+5, que teve como objetivo fazer um balanço dos avanços do compromisso firmado na Cúpula Mundial da Alimentação, observou-se que as ações pretendidas não estavam repercutindo da maneira esperada.

Nessa conferência, foi averiguado que a meta fixada para 2015 estava muito distante de ser atingida, pois a trajetória das políticas de combate à fome não apresentava resultados significativos. Na ocasião, as estimativas mostravam a existência de 816 milhões de pessoas que não consumiam o suficiente, segundo os padrões de nutrição. A principal causa para esse fracasso estava no pouco interesse dos próprios mandatários em patrocinar a causa do combate à fome. (ANJOS, 2007, p.18)

O Brasil consiste num dos países signatários desta Cúpula e de outros pactos que defendem o direito humano à alimentação, onde muitas vezes teve como representante Josué de Castro. É este autor que inicia o debate em torno da segurança alimentar no Brasil a partir do lançamento de sua obra “As Condições de Vida das Classes Operárias no Recife”, ainda em 1935, que busca, num certo sentido, despertar a sociedade à consciência sobre a fome vivenciada pela classe trabalhadora no país.

Este seria apenas um dos primeiros estudos realizados por Castro em referência ao temário *fome*. Entretanto, as pesquisas do autor não foram suficientes para dar o devido dire-

---

<sup>18</sup> Os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” foram definidos por líderes de 191 países durante a reunião da Cúpula do Milênio, no ano de 2000, sendo definidas oito metas a fim de combater os maiores problemas do mundo. A primeira meta – “erradicar a fome e a miséria” – consiste, em verdade, em reduzir pela metade, até 2015, o número de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza e fome. (BRASIL, 2011c).

cionamento às iniciativas do governo brasileiro no combate à fome. As ações governamentais desenvolvidas nesse âmbito certamente representam avanços significantes para o Brasil, contudo, como aparecem atreladas ao desenvolvimento econômico, não expressam um patamar de segurança alimentar suficiente, embora se tenha alcançado no país a instituição do direito a alimentação e da política de segurança alimentar e nutricional.

## 2.1 ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

A questão social, no Brasil, adquiriu dimensão política a partir da movimentação do capitalismo no país, provocada pela crise nas bolsas de valores de Nova Iorque, em 1929. Os Estados Unidos passou pela chamada *Grande Depressão*, o que diminuiu sua importação do café, principal produto da economia brasileira. Apesar de o governo ter interferido a favor da oligarquia agrária, de forma a comprar boa parte da produção do café, a substituição deste setor como base econômica foi inevitável. Frente a crise mundial, a produção mais diversificada, que antes era mínima, voltou-se para o mercado interno, propiciando da mesma forma o deslocamento do eixo agroexportador para o urbano industrial. A produção industrial e de produtos primários cresceram em cerca de cinquenta por cento nos primeiros anos após a crise. (FURTADO, 1991).

Conforme Montaña, o “*capitalismo oligárquico-dependente (...)* estava baseado no latifúndio tradicional e num esquema colonial de exportação de matérias-primas e importação de produtos industrializados” (2008, p.30), economia que mitigou diante das circunstâncias e, segundo o autor, a sua substituição pela industrialização do país iniciou um processo que exigiu interferência estatal. Há neste momento dois grandes movimentos importantes no Brasil: a modernização do Estado, exercendo o papel de mediador entre capital e trabalho; e, a movimentação das classes sociais, reclamando melhores condições de vida frente ao liberalismo nascente no país, que na década seguinte acende aos “30 anos gloriosos” (1940-1970): período de grande industrialização e implantação de mínimos sociais como direitos. (IAMAMMOTO, 1997).

Logo, os direitos sociais nas relações de trabalho e convivência de modo geral começam a ser enunciados no país (COUTO, 2010). No entanto, o Estado social não se apresenta como predominante e eficaz no combate as mazelas do capitalismo, também setores da sociedade civil organizada, sobretudo a Igreja, irão atuar de modo abundante diante da questão

social. Para a Igreja, antes de ser econômica-política, a *questão social* é uma *questão religiosa e moral*. (IAMAMOTO, 2011).

As ações do Estado que se seguiram na direção do amparo aos necessitados – como a instituição da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, que mais buscava a legitimidade junto a população pobre – em muito sofreram com a intensa influência da Igreja Católica, tanto no que diz respeito a prevalência de uma cultura moralista quanto a ajuda prestada de forma caritativa. (*Ibidem*).

Anterior ainda à instituição da LBA, o Governo Vargas, na tentativa de organizar as relações entre capital e trabalho, concede direitos sociais atrelados ao trabalho formal e urbano (COUTO, 2010), como quando aprova o salário mínimo através de Decreto-Lei nº 399, de abril de 1938, “cujos valores foram fixados em 1º de março de 1940 pelo Decreto-Lei nº 2162, iniciativa que, à época, iria *beneficiar* 58% da população assalariada” (ARRUDA, 2007, p.320) (grifo nosso). Porém, segundo Sposati (1997), “o salário mínimo foi estabelecido com base no direito à subsistência, entendida esta como ter a condição para trabalhar”. A autora interpõe ainda, que o *mínimo* se baseia na *pior situação detectada*. Ademais, as políticas sociais no governo de Getúlio, desta forma, crescem como respostas a classe trabalhadora à medida que o capital observa nelas uma contrapartida: o *arrocho salarial*<sup>19</sup>.

Com a atenção ainda voltada à luta dos trabalhadores o governo implanta medidas com forte cunho regulatório e assistencialista, como o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) – através do Decreto- Lei 2.478, de 05/08/1940 – e o vincula ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O SAPS estabeleceu-se, principalmente, na forma de restaurantes populares destinados a classe trabalhadora vinculados aos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. (ABRANDH, 2009). “A Seguridade Social (...) assentou-se, como sabemos, nos grupos sociais mais estruturados, qualificados por uma maior capacidade de organização, negociação e pressão” (NOGUEIRA, 2001, p.15).

A garantia da alimentação adequada, na forma que foi desempenhada na ocasião, foi muito oportuna para o aumento da produtividade dos trabalhadores formais. Afinal, conforme Castro (2003, p.82) afirma, “a produção per capita dos trabalhadores (...) é baixa porque o regime de fome sob o qual eles vivem não lhes fornece energia suficiente para um trabalho intenso”. A implementação de ações de segurança alimentar e direitos sociais em geral, “era

---

<sup>19</sup> Conforme nos apresenta Montaña (1997), as políticas sociais possuem duas funções primordiais: política e econômica. A função política é de legitimar o Estado, fazendo diminuir os conflitos sociais. E, em sua função econômica, caminha na direção da “desresponsabilização do capitalista na reprodução da força de trabalho que contrata, as políticas sociais permitem a redução salarial, na medida em que o trabalhador não tem como único recurso para satisfazer suas necessidades vitais o salário que recebe por seu trabalho, mas agora conta também com os serviços sociais e assistenciais que o Estado oferece” (MONTAÑO, 1997, p. 105).

bem vinda, na concepção dos empresários, toda a iniciativa do Estado que controlasse a classe operária. Da mesma forma, era bem-vinda por parte dos empregados, pois contribuía para melhorar suas condições de trabalho” (COUTO, 2010, p.95).

Durante seu desempenho, o SAPS foi reestruturado para que o serviço exercesse também função educativa e se estendesse ainda às famílias dos operários. Neste sentido, o fornecimento de refeição matinal para os filhos dos trabalhadores foi outro programa desenvolvido pelo serviço. (ABRANDH, 2009). Este seria, então, o embrião da merenda escolar que, em paralelo, alcançou a Campanha de Merenda Escolar (CME)<sup>20</sup>, criada em 1955. A experiência do SAPS se deu até 1967, quando seria extinto pelo regime militar em decorrência de acusação de irregularidades e, sobretudo, dos espaços criados propiciarem momentos de encontros entre grupos comunistas.

Em meio a essas ações, a preocupação com a Segunda Guerra Mundial atingiu o Brasil. Ao fim da guerra, o fornecimento de alimentos entre os países estava desajustado em razão da crise que se seguiu. A atuação governamental, desta forma, voltou-se em grande parte para a distribuição dos alimentos, sendo criada, em 1951, a Comissão Federal de Armazenamento e Preços (COFAP), que posteriormente contaria com um setor de fiscalização – a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) –, outro de armazenamento – a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) – e ainda um setor de distribuição – a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL)<sup>21</sup>. As ações desse período deram origem, mais tarde, as Centrais de Abastecimento (CEASA) instituídas em diversos Estados do país. (ANJOS, 2007).

O governo havia estabelecido a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que ficou incumbida de assisti-lo na formulação da política nacional de alimentação. A Comissão fez parte de uma política inovadora no país sob o comando de Dutra que, avaliando a realidade social naquele momento, criou o Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia –, “esse é o primeiro plano governamental que introduz a perspectiva de atendimentos à questão social”, porém, “apenas pelo discurso, uma vez que os recursos alocados na época eram insuficientes para a grandeza dos problemas” (COUTO, 2010, p.107).

---

<sup>20</sup> “Somente em 1979, a ação iria ganhar o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNAE recebe nova regulamentação em 2008 e passa a garantir a alimentação escolar aos alunos de toda a educação básica, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e médio e também o programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA), desta forma atende 36 milhões de alunos, com orçamento previsto de R\$ 1,6 bilhão em 2008”. (MDS, 2008 – SAN trajetória)

<sup>21</sup> A fusão desses setores deu origem, em 1990, a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) por meio da Medida Provisória nº 151, de 15/03/1990, transformada na Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990, que autorizou a fusão.

Numa economia periférica como a do Brasil, a orientação das políticas acabou sendo definida pela expansão do capitalismo monopolista no âmbito mundial. Favorecendo aos interesses da burguesia interna e estrangeira, o país focou seu desenvolvimento na economia, na industrialização em grande escala. A instalação de empresas multinacionais em território brasileiro foi a responsável por esse desenvolvimento que concentrou, centralizou e exportou boa parte do capital acumulado.

Destarte, a produção da desigualdade mais uma vez deixa proeminente a questão operária, a saúde, a habitação, os serviços básicos como necessidades que exigem a intervenção do Estado, que a realiza no campo econômico e “que, ao adquirir uma força administrativa e empresarial expressiva, torna-se inquietadora para a iniciativa nacional e externa” (IAMAMOTO, 2011, p.78). Como ação de defesa dos interesses particularistas a burguesia controla o Estado e o coloca inteiramente a seu favor. A burguesia interna empenhou-se, então, na superexploração da força de trabalho e no aumento de maneira expressiva do lucro das classes dominantes.

A questão social logo passa a ser vista como “caso de polícia” e os setores organizados sofrem com a repressão, sendo mesmo deslocados para a esfera da segurança nacional. As políticas sociais implementadas nesse período têm como objetivo principal manter a ordem e minimizar as mazelas do capitalismo atenuadas pelo pacto econômico dos governos militares com os grandes empresários, tendo assim cunho altamente assistencial e clientelista, mas servindo para legitimar o sistema em questão. (*Ibidem*).

No plano da segurança alimentar ocorre a extinção da CNA que dá lugar ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)<sup>22</sup>, efetivado pela Lei nº. 5829 de novembro de 1972, como autarquia vinculada ao Ministério da Saúde. O Instituto propôs uma inovação no discurso sobre a fome ao incorporar a concepção de desnutrição como doença social. (Rev. Bras. Saúde, 2007). Esse aparelho geriu o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) que, em suas diferentes fases – PRONAN I e II, sendo que o III não chegou a ser efetivado – atuou sob a ótica de atenção às condições de vida do trabalhador, ou melhor, para que o trabalhador elevasse a produção, como se pode observar no próprio discurso do general Geisel anunciando o programa:

Deve-se exigir a participação financeira do próprio assalariado e estimular as empresas através de dedução dobrada no imposto de renda, para que proporcionem ao trabalhador de menor salário ou aos mais necessitados uma alimentação adequada. É óbvio que os reflexos proporcionados por tal situação

---

<sup>22</sup> O INAN foi extinto em 1997.

serão altamente promissores para a própria empresa que terá, sem dúvida, maior rendimento do trabalho operário. (COUTINHO. *Apud*: IAMAMOTO, 2011, p. 84).

O INAN ainda realizou diversos programas, que estavam sob sua gestão direta ou que dependiam de órgãos de outros seguimentos (saúde, educação, previdência), são alguns exemplos:

- Programa de Nutrição em Saúde (PNS), que distribuía alimentos *in natura*, cobrindo 45% das necessidades nutricionais diárias de crianças, gestantes e nutrizes, integrando o elenco de ações básicas de saúde;
- Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB), que adquiria os alimentos diretamente do produtor, por intermédio da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) do Ministério da Agricultura;
- Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno;
- Programa de Combate às Carências Específicas;
- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, cujo modelo foi testado em Pernambuco, mas não chegou a ser implantado.
- Programa de Complementação Alimentar (PCA), sob a coordenação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), do Ministério da Previdência, que atendia com alimentos formulados a sua rede assistencial;
- Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), criado em 1977, sob a coordenação do Ministério do Trabalho que, mediante incentivo fiscal, possibilitava às empresas fornecer refeições aos trabalhadores. (ARRUDA, 2007).

Do mesmo modo como se apresentavam as políticas sociais à época, os programas de segurança alimentar citados tendiam ao recorte seletivo e ao caráter mediador na relação capital e trabalho. O governo voltava as ações assistenciais àqueles que julgavam merecedores. Concediam benefícios a grupos específicos de modo a manter o controle social. Entretanto, a dívida externa adquirida somada a crise fiscal deste período enfraqueceram a economia e, conseqüentemente, o poder da ditadura. As tensões sociais se ampliaram frente a pauperização da população, foi o momento oportuno à reorganização dos trabalhadores. As lutas de classe reapareciam no cenário nacional e os movimentos sociais, ente eles sindicatos, partidos políticos, ONGs, forçaram o processo de transição à democracia. (COUTO, 2010; IAMAMOTO, 2011).



No contexto de mobilização popular vivenciado pelo país, em 1986 houve a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN). Nesse momento, o uso da expressão segurança alimentar começa a ser empregado como um direito de todo cidadão (debate teve início com o conceito apresentado na proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar lançada pelo Ministério da Agricultura), apesar disso, a alimentação não alcançou a sua inclusão entre os direitos sociais instituídos no Brasil com a promulgação da Constituição Federal em 1988.

Mas, os pactos internacionais com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), decorrentes do Consenso de Washington, fizeram com que os governos que sucederam a Constituição adotassem o neoliberalismo como norteador da política econômica do país. Isso levou ao retrocesso dos direitos recém conquistados, pois a proposta neoliberal ressalta a minimização do Estado, advertindo sobre os gastos públicos em políticas sociais e, mesmo, indicando a retirada do poder estatal do campo social. O governo Collor foi firme neste sentido e deliberou sobre a privatização das empresas estatais, além de aplicar medidas que levaram a não efetivação da proposta de seguridade social edificada com a Carta Magna e, sobretudo, a Presidência se empenhou em realizar a abertura para capitais estrangeiros. (COUTO, 2010).

Com a falta de recursos financeiros nos programas sociais, frente a alegação de reformas e ajustes à nova dinâmica do capitalismo mundial, houve a descontinuidade no atendimento, os programas federais foram demasiadamente centralizados e não houve o apoio político necessário para que a área social conseguisse efetivar os direitos estabelecidos em leis. O INAN, que em 1997 perdurava como único remanescente da política de segurança alimentar, também acabou extinto. (ABRANDH, 2009).

## 2.2 CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Diante das denúncias de corrupção, Fernando Collor de Mello permaneceu apenas por dois anos na Presidência da República, sendo destituído do poder através do processo de *impeachment*, em 1992, um feito histórico no Brasil. O debate em torno dos problemas sociais continuou submerso no governo seguinte em meio a preocupação de manter a estabilidade econômica. As últimas décadas foram de absoluta catástrofe na economia, o controle da infla-

ção e a administração da dívida externa foram prioridades deste e dos governos que o sucederam. (COUTO, 2010).

A temática *fome* reaparece após a divulgação do estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que, como resultado, lançou o *Mapa da Fome*, em 1992, denunciando que 32 milhões de brasileiros não têm renda para se alimentar. (BRASIL, 2008). No ano seguinte, um grupo de lideranças dos movimentos populares, formado pelo sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, o agrônomo José Gomes da Silva e o bispo Dom Mauro Morelli, apresentou ao então presidente Itamar Franco o Plano Nacional de Segurança Alimentar. O Plano vinha sendo trabalhado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) desde a primeira proposta apresentada pelo Ministério da Agricultura. Uma das inovações do Plano foi não restringir-se ao abastecimento, atribuindo o problema da fome ao desemprego e a miséria que atingia naquele momento uma grande massa da população brasileira. (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

Para que todos os setores da sociedade pudessem participar desse debate, uma das iniciativas do governo, fundamentado no Plano Nacional de Segurança Alimentar, foi criar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), constituído por representantes governamentais e da sociedade civil, porém, todos nomeados diretamente pela Presidência da República. (BRASIL, 2008)

Em 1994, em Brasília, aconteceu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) que reuniu cerca de dois mil delegados provenientes das cinco regiões do Brasil. Diretrizes para a construção de uma política de segurança alimentar foram estabelecidas. Em pauta na agenda do CONSEA estavam medidas de: geração de emprego e renda; democratização da terra; combate à fome e à desnutrição-infantil; etc. Entretanto, o Conselho, como órgão vinculado a Presidência da República, mas de caráter consultivo, “enfrentou limites para influenciar as políticas estruturais, incluindo a econômica” (BURLANDY, 2011, p.66).

Para tanto, a proposta que obteve implementação foi a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho.

A Ação da Cidadania teve inspiração ética. Assim, a fome, a miséria e a exclusão da cidadania, que pesa sobre milhões de brasileiros, é inaceitável de um ponto de vista ético. "A fome não pode esperar" foi o lema sob o qual mobilizou-se um número expressivo de brasileiros, assumindo a necessidade de uma ação imediata. (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

A experiência trazida por Betinho foi operada na forma de comitês com temas diversificados, sendo o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP) ainda atuante. A Ação de Cidadania contra a Fome foi disseminada sob a perspectiva da solidariedade, contando com a parceria do Estado e da sociedade civil (COUTO, 2010). A ação conseguiu mobilizar a população, mas não contou com tempo suficiente à avaliação, logo em 1995, com a extinção do CONSEA, ela também foi interrompida.

As propostas sobre segurança alimentar não tinham respaldo político para edificar uma ação continuada com vistas à garantia das necessidades humanas básicas. Mas outras grandes conquistas dos setores organizados da sociedade civil, como o estabelecimento da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/1993 –, também não conseguiram avançar na efetivação dos direitos consolidados na Constituição Federal, alcançando somente a garantia de *mínimos* à sobrevivência.

Ao assumir o poder, Fernando Henrique Cardoso (FHC) transfere a responsabilidade da segurança alimentar – e das políticas sociais em geral – para o Conselho da Comunidade Solidária. No período compreendido entre 1995 e 1999, as ações governamentais foram cada vez mais voltadas à política neoliberal, onde continuaram intrínsecas as relações econômicas em benefício do mercado.

Os postulados do Consenso de Washington vigoram no governo de FHC sob a ótica da necessidade de uma reforma no Estado, chegando mesmo a criar o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

É que com o desenvolvimento das relações internacionais e da mundialização do capital, das crises capitalistas, das exigências de austeridade social e ajustamento estrutural feitas pelo capital internacional e seus organismos (particularmente expressas no Consenso de Washington), a burguesia nacional começa a tomar consciência das controvérsias primeiramente do chamado “pacto social” e depois do conteúdo impresso na Constituição de 88. (MONTAÑO, 2008, p.36).

Ou seja, concretizar o plano sociopolítico idealizado na Constituição tornaria falho o sistema de superexploração praticado no Brasil pelas classes dominantes nacionais e dos países centrais. Para tanto, a reforma apresentada consiste numa *reforma gerencial*: fortalece-se cada vez mais o processo da não responsabilização do estado frente a questão social, utilizando-se do pretexto, sobretudo, de ineficiência estatal na administração das políticas naquele

momento edificadas, e criam-se novos canais de participação da sociedade para *atender*<sup>23</sup> as demandas sociais. (MONTAÑO, 2008).

O Comunidade Solidária, que estabelecia a forma de atuação do governo na área social, vai fundamentar-se pela matriz da solidariedade e com vistas ao voluntariado, restringindo-se a uma dimensão assistencialista e reorientando o foco da segurança alimentar e nutricional para o combate à pobreza. “Repetiam-se, assim, programas de forte apelo popular, de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto a população mais pobre” (COUTO, 2010, p. 153). Mas, essa ação estatal, sob a égide do neoliberalismo, ainda foi seguida pela privatização dos serviços sociais, sendo transferida a responsabilidade estatal para a esfera privada, reconhecida no chamado *terceiro setor*<sup>24</sup>, o que contribui ao esvaziamento da aceção de direito do cidadão (portanto, dever do Estado).

Cresce o número de ONGs no país<sup>25</sup> e a regulamentação em torno delas, destaca-se o estabelecimento da Lei nº 9.608/1998, que dispõe sobre o serviço voluntário, e da Lei nº 9.750/1999, que regulamenta as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Não obstante, outra prática que aumentou de modo expressivo nesse período foi a da *responsabilidade social*, cujas empresas envolvidas com ações sociais recebem incentivos fiscais, como apontado por Montaña (2008). O autor ainda acrescenta que, de fato, “a *função* das ‘parcerias’ entre o Estado e as ONGs não é a de ‘compensar’, mas a de *encobrir* e a de *gerar a aceitação* da população a um processo que, como vimos, tem clara participação na estratégia atual de reestruturação do capital. É uma *função ideológica*”<sup>26</sup> (MONTAÑO, 2008, p.224).

Por outro lado, apesar das tentativas de desmonte do Estado, a sociedade civil não desistiu de lutar pela minimização da fome no país, criando em 1998 o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), “que mantém viva as discussões para a construção de uma política pública de combate à fome junto a governos municipais e estaduais” (BRASIL, 2008). Com essa iniciativa a sociedade civil, fomentada pelos pressupostos da I CNSAN, pressionou o governo durante todo o tempo no que era pertinente a efetivação de

<sup>23</sup> Aqui, a palavra *atender* é compreendida, em meio a proposta de reforma do Estado, no sentido de oferecer um melhor *atendimento* ao cidadão-cliente, um serviço público de melhor qualidade a um custo menor. (PEREIRA. *Apud*: MONTAÑO, 2008).

<sup>24</sup> Como apresentado por Fernandes (1994. *Apud*: SIMÕES, 2009), *terceiro setor* é um campo “formado de atividades privadas, situadas na sociedade civil, mas que o Estado reconhece ou declara serem de interesse público”.

<sup>25</sup> Em 2002, elas atingem a marca de 275.895 organizações, sendo 62% criadas a partir de 1990. Outro dado importante refere-se a participação de voluntários: cerca de 1 milhão e 200 mil pessoas exercendo esse tipo de atividade. (SIMÕES, 2009).

<sup>26</sup> A análise mais ampliada do terceiro setor será retomada mais adiante.

uma política de segurança alimentar, de tal modo que, em 1999, foi aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).

A PNAN voltou-se na direção da saúde, inclusive os órgãos do Ministério da Saúde tiveram suas atividades elaboradas e desempenhadas no sentido de absorver o contexto da segurança alimentar e nutricional ora apresentado. “Se a PNAN não abarca todos os componentes de uma política nacional voltada para a garantia da alimentação e da nutrição adequadas para a população, procura definir a contribuição setorial da saúde nesse desafio” (ABRANDH, 2009).

Nos dois últimos anos do governo FHC, dois programas de transferência de renda direcionados ao combate à fome e a pobreza emergem no Brasil: o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Além destes, o programa auxílio-gás do Ministério das Minas e Energia também foi implantado a partir de 2001. A operacionalização dos programas foi designada a Caixa Econômica Federal, mas, a responsabilidade do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, criado por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho 2001, era de responsabilidade da Secretaria de Assistência Social (SEAS), vinculada ao Ministério da Previdência Social. O cadastro, assim como os programas, foi direcionado à população com renda familiar (*per capita*) inferior a meio salário mínimo. (ANJOS, 2007).

Para tanto sabemos que,

O fato de se apresentar como social uma medida de política governamental, faz com que pareça boa a população. Assim, quando o governo fala de prioridades sociais, de prioridades humanas, aparece como defensor das camadas pobres, ao mesmo tempo em que oculta e escamoteia a vinculação dessas medidas à estrutura econômica e à acumulação de capital. (FALEIROS, p.62)

A transferência de renda, instituída a partir de então, se fortalecerá cada vez mais como estratégia de “dinamizar a própria capacidade ociosa do capital”, corroborando com Faleiros (ano, p.75), pois o povo sem dinheiro não consome e sem consumo não há produção de mercadorias e conseqüente produção de capital.

### 2.2.1 A estratégia Fome Zero

Apesar das tentativas do governo de FHC de se aproximar das camadas mais populares investindo em programas de transferência de renda, nos oito anos que esteve no poder deixou clara a sua preferência por atender aos interesses da classe dominante. A desigualdade social no Brasil alargou ainda mais nesse período. A sociedade clamava por mudanças, e o PT, representado na figura de Luis Inácio “Lula” da Silva, sempre se apresentou como um partido comprometido com a classe dos trabalhadores e com os projetos populares capazes de efetivar a mudança tão necessária e esperada pelos brasileiros. Devido a esse contexto é que a *esquerda* conseguiu chegar a Presidência da República do Brasil. (PAULA, 2005).

Ainda em campanha eleitoral, Lula já apresentava o Projeto Fome Zero<sup>27</sup> como norteador das atividades de seu governo, caso fosse eleito. Inicialmente, o Fome Zero foi apresentado na perspectiva de *projeto*, cuja apresentação adverte sobre o problema da fome ter como causas principais a pobreza e o desemprego. Outro apontamento ressaltado no documento demonstra a incapacidade do mercado em resolver a insegurança alimentar, sobretudo, porque é claro que este problema não está na insuficiência de produção, ele consiste na falta de poder aquisitivo da população para suprir essa necessidade básica. (YAZBEK, 2003).

O modelo apresentado como Fome Zero faz críticas ao Comunidade Solidária e afirma que um projeto de combate à fome deve ser mais abrangente a ponto de efetivar uma reforma agrária e mesmo uma alteração no modelo econômico vigente, onde o próprio documento coloca que “o eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social” (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001). Entretanto, ao colocar o Projeto em prática, o governo recua diante das propostas ali apresentadas e realiza reestruturações na sua forma para, enfim, desempenhá-lo como uma estratégia de combate à fome e à miséria no país.

O projeto original do Fome Zero, possibilitou à campanha de Lula se diferenciar do governo vigente, e que, como vimos, foi determinante para que o PT chegasse ao poder. Contudo, por trás do *marketing* realizado pelo partido, este já se encontrava alinhado com a políti-

---

<sup>27</sup> O Projeto Fome Zero, documento de 118 páginas, foi elaborado antes mesmo do início da disputa presidencial pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva (Ministro do MESA em sua fase inicial e, a partir de junho de 2011, Diretor-Geral da FAO) contou com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país. (YAZBEK, 2003, p.44).

ca neoliberal. Para explicitar melhor essa contraversão, pois as bases do partido são socialistas, recorreremos a Borges Neto.

No processo de preparação do 2º Congresso do PT (1999), chegou a haver ensaio de abandono formal da referência ao socialismo (José Dirceu declarou que “o socialismo era um ‘morto-vivo’ que acompanhava o PT). Esse abandono não pôde, no entanto, ser levado adiante. De qualquer maneira, o fato é que a direção do campo majoritário do PT passou a identificar-se com as novas tendências da social-democracia internacional, integrando-se desde então, portanto, ao campo ideológico neoliberal. (BORGES NETO, 2005).

O autor expõe que o partido havia se dividido em seu interior entre uma direita e uma esquerda, e que estava mais organizado em torno apenas das disputas eleitorais. Neste sentido, a direita foi ganhando força e espaço dentro do partido a ponto de se tornar majoritária. Mesmo havendo resistências, o PT fez a opção neoliberal, ou ainda, trocou os movimentos sociais pela classe dominante, mas o fez de maneira perspicaz. O governo de Lula beneficia permanentemente o grande capital, tornando o país ainda mais dependente da dinâmica do mercado mundial, enquanto mantém políticas sociais que, embora assistencialistas e compensatórias, parecem satisfazer a população beneficiária, num processo de conciliação de classes. (BORGES NETO, 2005; PAULA, 2005).

Sendo assim, quando assumiu a Presidência em 2003, Lula imediatamente reativou o CONSEA<sup>28</sup> e criou o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), o responsável pela condução do Fome Zero. Mas, a redefinição das políticas sociais, ainda no início do Governo Lula, em 2004, fez com que o recém criado MESA fosse modificado para Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, deste modo a segurança alimentar e nutricional passa a compor, ao lado das ações de assistência social e do Programa Bolsa Família, a pasta que a partir deste momento é denominada de Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

As estratégias de combate à fome, portanto, apresentam-se como uma interface da assistência social. Sem a garantia constitucional do direito a alimentação, a segurança alimentar surge como *segurança de sobrevivência* (ou de rendimentos e autonomia) em meio a proteção social apontada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), – implementada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004 –, que em seu texto discorre:

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para

<sup>28</sup> Através do Decreto Federal nº. 5.079/2004.

o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã. (BRASIL, 2004, p.25).

Porém, o conceito de *segurança de sobrevivência* do modo como aparece na PNAS consiste em uma definição incipiente ou mesmo abstrata, incapaz de apontar medidas eficazes a respeito do objeto em questão, materializando-se tão somente pela transferência de renda. Assim, o Governo Federal lança com grande destaque o Programa Bolsa Família (Lei nº. 10.836/2004). O Programa Bolsa Família unificou outros programas nacionais de transferência direta de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-gás) e expandiu de maneira abundante o número de famílias beneficiadas. Atualmente, o Programa atende mais de doze milhões de famílias em todo território nacional, o benefício recebido varia entre R\$ 32,00 (trinta e dois reais) e R\$ 242,00 (duzentos e quarenta e dois reais) e está limitado, sendo pago com valor diferenciado, à famílias que encontram-se na linha de extrema pobreza – com renda *per capita* de até R\$ 70,00 (setenta reais) ao mês – e na linha de pobreza – com renda *per capita* de até R\$ 140,00 ao mês (cento e quarenta reais)<sup>29</sup>.

Além do critério de elegibilidade, o Programa Bolsa Família prevê ainda condicionais, ou seja, as famílias beneficiárias assumem o compromisso, na área da saúde<sup>30</sup>, de cumprir o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos, quanto na área da educação<sup>31</sup>: todas as crianças e adolescentes entre seis e dezessete anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar satisfatória. (MDS, 2010).

Além do Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), criado através da Lei nº 10.696/2003, também consiste num dos principais programas da estratégia Fome Zero, que articula produção de alimentos da agricultura familiar e acesso à alimentação saudável por famílias em situação de vulnerabilidade social. O PAA, que é executado em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) consiste em estratégia articulada a ampliação do programa de alimentação escolar e a origem e a expansão de equipamentos públicos, tais como restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, feiras e mercados populares.

---

<sup>29</sup> Os valores correspondem ao reajuste que passou a vigorar a partir de abril de 2011, e os dados obtidos tratam-se de números informados pelo próprio Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bol-safamilia/beneficios>>. Acesso em: 17 set 2011.

<sup>30</sup> Portaria Interministerial MS/MDS nº. 2.509/2004.

<sup>31</sup> Portaria Interministerial MEC/MDS nº. 3.789/2004.



Outro ponto a destacar no Fome zero é a ampliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que existe desde 1995. O PRONAF trabalha no financiamento de projetos individuais ou coletivos através de linhas de crédito rural para custeio ou investimento que, conseqüentemente, gerem renda aos agricultores familiares e aos já assentados da reforma agrária. Entretanto, na realização da reforma agrária o governo não avançou como se esperava, deixando paralisada essa medida tão necessária ao desenvolvimento da agricultura no país.

Em conformidade com Borges Neto (2005), ainda que a política governamental tenha desmobilizado os movimentos sociais, com manobras que converteram, por exemplo, o presidente da CUT em Ministro do Trabalho, perpetrando-o a permanecer a favor do governo e, portanto, a partir da opção neoliberal, não há de ser negado que “o PT, um partido de origem socialista ainda têm vínculos importantes com os trabalhadores”, de modo que “o governo de Lula pode ser chamado de social-liberal” (BORGES NETO, 2005, p.76).

Igualmente não se pode contestar que a eleição de Lula ascendeu o debate do combate à fome em perspectivas mais amplas. Assim, ainda em 2004, foi realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), em Olinda, Pernambuco, que contou com a participação da CUT – que sempre foi bastante atuante nesse espaço –, dos trabalhadores rurais, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Via Campesina, associações e conselhos de classe relacionados à nutrição e representações étnicas e raciais. (BURLANDY, 2011).

Na II CNSAN foi proposta a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que seria sancionada em 2006 pelo Governo Federal através da Lei nº 11.346/2006. “A LOSAN assegura a alimentação adequada como direito fundamental do ser humano, cabendo ao poder público adotar políticas e ações que garantam a segurança alimentar e nutricional da população” (BRASIL, 2008). Nela o conceito de segurança alimentar e nutricional é definido como o direito humano básico de acesso aos alimentos na quantidade e qualidade suficientes à promoção da saúde e do bem estar. O conteúdo da LOSAN também dá origem ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) “por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada” (BRASIL, 2006).

A realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN), em Fortaleza, no Ceará, aconteceu em 2007. O evento foi fundamental à criação da nova Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2010. Com as diretrizes as-

sinaladas na Conferência, o governo instala, em 2008, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), como instância do SISAN. A CAISAN tem como atribuições indicar diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação, assim como também coordenar e articular a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (BRASIL, 2007).

### **2.2.2 O direito e a Política: marco legal a partir de 2010**

Ainda que subentendido pelo direito a vida, a alimentação não embarcou na Constituição Federal de 1988 como um direito autêntico. Isso somente aconteceu com a Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010<sup>32</sup>, quando esta altera o artigo 6º da Constituição para introduzir a alimentação entre os direitos sociais (BRASIL, 2010a). Essa regulamentação transforma o direito a alimentação em direito reclamável, com respaldo jurídico, pois não está mais sujeito apenas a interpretação do judiciário. Com a formalização o Estado brasileiro tem o dever de criar mecanismos para proteger e promover tal direito.

E, considerando a referência:

Sabe-se que todo direito social declarado nas leis só se aplica por meio de políticas públicas que, por sua vez, devem ser operacionalizadas por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. É por isso que se diz que uma das principais funções de toda e qualquer política pública é concretizar direitos declarados nas leis, os quais não são outorgados pelo Estado, mas conquistados pela sociedade e garantidos pelo poder estatal. (PEREIRA, 2010, p.18).

Assim, em 25 de agosto de 2010, por meio do Decreto nº 7.272, o Governo Federal define as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), dispõe sobre a sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (BRASIL, 2010b).

---

<sup>32</sup> A Emenda Constitucional nº 64 partiu da PEC nº 21, de 2001 e, em nova tentativa, da PEC nº 47, de 2003, ambas de iniciativa do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE).

A PNSAN vem assegurar o direito humano a alimentação adequada e, para tanto, trata-se de uma política intersetorial<sup>33</sup>. A abrangência da PNSAN envolve a produção, o acesso a terra e a educação alimentar e nutricional. Essas preposições, por sua vez, são tão amplas que passam pela promoção de políticas de abastecimento, da agricultura familiar, de incentivo às práticas agro-ecológicas, da reforma agrária, de abastecimento de água e saneamento básico, de vigilância sanitária dos alimentos, de alimentação escolar, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros. (BRASIL, 2010b).

Esse conjunto de ações que colocam a questão da fome em um novo patamar nos leva a indagar se existem tantas iniciativas para combater a fome, por que a prestação de cestas básicas ainda se configura como a modalidade de benefício eventual mais utilizada na política de assistência social? Por que os programas/projetos sociais ainda não alcançaram a universalidade necessária para atender a todos que necessitam? (FREITAS, M.; DE MARCO, P., 2010, p.46).

Sendo que a segurança alimentar historicamente esteve quase que somente relacionada a assistência social – mas no formato compreendido pela sociedade de “ajuda”, “caridade” – as ações que se designam como de combate à fome se centralizam na distribuição de cestas básicas, benefício este que funciona apenas como um mero complemento e não como garantia do direito humano a alimentação, uma vez que “no Brasil, as cestas básicas de alimentos constituem um mínimo ‘mortal’ e não vital, pois em geral, nem sequer alcançam o suficiente para alimentar uma família por uma semana e são distribuídas irregularmente como favor e não como direito” (FALEIROS, 200, p.75).

Ressaltamos que a PNSAN, assim como as demais políticas sociais, foi uma conquista de setores da sociedade civil organizada que, relacionados com o problema da fome no país, participaram efetivamente desta construção apontando os temas fundamentais à efetivação da alimentação adequada. Contudo, o alcance dos objetivos apresentados na política de segurança alimentar e nutricional depende do planejamento que será realizado em torno dela, das ações que o governo indicará como prioridade à satisfação das necessidades alimentares da população num contexto amplo e, ainda, de como elas serão implementadas.

Logo, buscando a materialização desta política, o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), elaborado para o período de 2012 a 2015, foi divulgado pela CAISAN em agosto de 2011. Este documento argumenta sobre uma “profunda

---

<sup>33</sup> Embora o MDS seja o ministério mais atuante, sobretudo através da transferência de renda – Programa Bolsa Família –, dezenove ministérios compõem a CAISAN. O MEC é o que destina o maior montante dos recursos orçamentários – através do PNAE –, o MDA e o MS, além de outros ministérios, também são atuantes, mas em menores proporções.

e efetiva” relação do PLANSAN com o Plano Brasil Sem Miséria<sup>34</sup>, “carro chefe” do Plano Plurianual do Governo Federal para o mesmo período. (BRASIL, 2011a).

O Plano Brasil Sem Miséria engloba programas referentes a transferência de renda e a inclusão produtiva, desta forma prevê, sobretudo, a ampliação de programas já existentes, como o Bolsa Família, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a agricultura familiar, o apoio a implantação de cozinhas comunitárias e bancos de alimentos nas áreas urbanas, entre outros. As ações do Brasil Sem Miséria estão focalizadas nas famílias e indivíduos em situação de extrema pobreza – renda *per capita* de até R\$ 70,00 (setenta reais) mensais – e, os Centros de Referências da Assistência Social (CRAS) são chamados a fazer a articulação do plano junto ao público alvo. (BRASIL, 2011b).

O que é possível perceber é que o PLANSAN aparece secundarizado pelo Plano Brasil Sem Miséria. Desta forma, o plano correspondente a segurança alimentar e nutricional deixa vaga algumas questões, levantadas pela participação social na elaboração da política, e outras nem mesmo aborda, como é o caso da reforma agrária e da agrobiodiversidade. Além disso, questiona-se que se absorvido pelo plano que foco do governo no momento, a PNSAN tem a probabilidade de se tornar mais uma política social que satisfaz necessidades pouco alinhadas com os reais interesses da população que vive em situação de insegurança alimentar.

---

<sup>34</sup> Decreto Federal nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)>. Acesso em: 9 out 2011.

### 3 ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO ESTRATÉGIA CONTRADITÓRIA DE COMBATE À FOME

As políticas sociais, instituídas como forma de respostas à questão social, são, em consonância com o movimento contraditório da luta de classe, síntese histórica da acumulação capitalista que norteia o sistema produtor de mercadorias. Em meio a isso a superexploração do trabalho como principal mecanismo do capitalismo periférico/dependente, atuante em toda a América-Latina, consegue produzir ainda mais miséria e, conseqüentemente, fome, como vem sendo tratado no decorrer desta pesquisa, adensando as expressões da questão social e colocando ainda mais demandas às políticas sociais.

No Brasil, mesmo frente a grandes conquistas na Constituição Federal de 1988, as respostas a questão social frente ao neoliberalismo não consegue avançar no processo de minimização das carências humanas, muito pelo contrário, a questão social é agravada pela fragmentação que lhe é conferida, pela má distribuição e baixa cobertura dos serviços sociais sob a perspectiva da seletividade e da focalização, pelo caráter suplementar e emergencial que apresentam e pela própria privatização/terceirização das políticas sociais, colocando em *xequê* o papel do Estado. Essas características colaboram com a reprodução das desigualdades sociais e também geram uma grande parcela de “desassistidos”. (MONTAÑO, 2008).

O Estado em muito tem contribuído, por fim, para a expansão do capital e para a apropriação deste por aqueles que detêm certo domínio da sociedade. Logo, as demandas sociais da parcela desorganizada da população não são tratadas com prioridade porque interesses particulares se sobrepõem. Marx e Engels (2007, p.37) apontam que “a luta prática desses interesses particulares, que se contrapõem constantemente e *de modo real* aos interesses coletivos ou ilusoriamente coletivos, também torna necessário a ingerência e a contenção *práticas* por meio do ilusório interesse ‘geral’ como Estado”. Com isso observamos que a segurança alimentar e nutricional como política social pública evidencia certa inconsistência à efetivação do direito humano a alimentação adequada.

Enquanto em seus objetivos e diretrizes a PNSAN assinala que a promoção da segurança alimentar e nutricional se dará conforme o art. 3º da LOSAN, já mencionada na introdução desta pesquisa, e que supõe assegurar alimentação adequada de maneira universal e sem que isso comprometa o acesso a outras necessidades essenciais, o que ela traz no decorrer de seu texto são alternativas de ações que operam sob a ótica tão somente dos *mínimos sociais*, em consonância com o que tem sido implementado pelas políticas sociais até o momento,

estando muito aquém da satisfação das *reais* necessidades da sociedade em seu contexto geral.

Isso nos leva ao debate sobre o *mínimo* ofertado em contraposição ao *básico* que deve ser alcançado, como traçado por Pereira (2011). Segundo a autora, tratar da concepção de mínimo na relação com a satisfação das necessidades básicas remete a uma incoerência, pois a noção de *mínimo* é incompatível com a noção de *básico*. A provisão que se destina ao mínimo diz respeito a algo ínfimo e que, por vezes, pode nem chegar ao nível de uma proteção social efetiva. A provisão que se destina ao básico, fixa os parâmetros no essencial para satisfação das necessidades sociais. Nessa perspectiva, o acesso a um mínimo necessário não garante condições básicas de satisfação de necessidades e, por isso, nem sequer situa-se na esfera do direito, já que, o direito a proteção social está condicionado a um sujeito ativo capaz de viver uma vida saudável, ter segurança social, e direitos humanos garantidos, dentre outros. (PEREIRA, 2011).

Para a organização da análise dividimos essa seção em dois eixos: i) quanto à imprecisão da PNSAN na materialização da satisfação das necessidades básicas, bem como do protagonismo social; ii) quanto a reposição da dialética contraditória entre público *versus* privado, expressa na ausência de financiamento e de definições quanto às responsabilidades republicanas. De partida, importa adiantarmos que a nova PNSAN não aborda nenhuma possibilidade de participação efetiva da população nas mais diversas dimensões – material ou imaterial, privada ou pública – e de um processo substancial de “desalienação” para um controle social correspondente à satisfação das necessidades básicas, para que a responsabilidade de tal satisfação não reincida sob a sociedade civil. E, a respeito desses aspectos nos deteremos nas subseções que seguem, partindo da análise da PNSAN.

### 3.1 SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES E PROTAGONISMO SOCIAL

A satisfação das necessidades, de modo geral, inclusive da alimentação, depende da mutualidade entre os homens. Para Marx e Engels (2007, p.79), “na fase atual do desenvolvimento os homens só podem satisfazer suas necessidades no interior da sociedade, (...) os homens (...) têm necessidade uns dos outros e só puderam desenvolver suas necessidades e capacidades estabelecendo relações entre si”. Mas, dessas relações é que emanam os interesses diversos e divergentes existentes na sociedade.

As necessidades primárias, porque constituem os meios de subsistência necessários à reprodução humana, são necessidades comuns a todos os membros da sociedade. Mais do que hábitos meramente, comer e beber, bem como habitar e vestir-se, etc., são condições fisiológicas à própria existência humana. Contudo, essas necessidades parecem ter tido sua relevância equiparada a outras necessidades à medida que o capitalismo se desenvolveu, pois toda e qualquer necessidade se tornou mercadoria, a partir de seu valor de uso, ressaltando a concepção puramente econômica das necessidades. (HELLER, 1986).

Ademais, o desenvolvimento industrial alcançado pela sociedade capitalista fez com que o campo das necessidades se alargasse consideravelmente, deixando de existirem exclusivamente as necessidades primárias, ditas também naturais, para dar espaço à necessidades socialmente produzidas, ou seja, àquelas cuja essência, nos diz Heller (1986), está na valorização do capital, estas se diferenciam das necessidades naturais pois se originam em desejos, em escolhas genuinamente individuais. Os estudos da autora, a partir de Marx, em torno do conceito de necessidades indicam que o conjunto das necessidades primárias se difere do conjunto das necessidades socialmente produzidas. Neste sentido, o que resulta nas denominadas *necessidades sociais* não é em toda e qualquer aspiração dos indivíduos, mas naquilo que realmente pode e deve ser usufruído pela maioria deles e que constitui um ideal *básico* necessário, do qual trataremos de aclarar mais adiante.

Cabe ressaltar que o termo *necessidades sociais* obrigatoriamente corresponde a satisfação das mesmas necessidades para todos os indivíduos, independentemente da classe a que pertencem. O que acontece é que existe uma inversão de conceituação, assim é conferida às necessidades socialmente produzidas – havendo um interesse especial da classe burguesa neste sentido, porque essas constituem não só a satisfação de necessidades que denotam sua certa superioridade, como também maior valorização de capital –, a ideia de coletividade, de necessidade social propriamente dita.

Entretanto, afirma Heller que “na prática essa necessidade social se revela como a necessidade da classe dominante”<sup>35</sup> (1986, p.78), o que supõe que apenas uma parcela da população aspire verdadeiramente por elas e as satisfaça, o que corresponde ao grupo chamado *burguesia*.

Toda nova classe que toma o lugar de outra que dominava anteriormente é obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seu interesse como o interesse comum a todos os membros da sociedade, quer dizer, expresso de forma ideal: é obrigada a dar às suas idéias a forma de universalidade, a apresentá-las

---

<sup>35</sup> Ressalta-se que o texto original da autora encontra-se em espanhol e a tradução foi realizada de forma livre.

como as únicas racionais, universalmente válidas. (MARX e ENGELS, 2007, p.48).

O conjunto concreto de necessidades da classe trabalhadora se apresenta mais limitado, mais conciso aquilo que é vital ao ser humano. Mas, visto que as classes subalternas encontram-se alienadas ao processo de construção de necessidades, incorporada a ideologia dominante, alguns objetos tornam-se aspirações de toda a massa e não mais somente de interesse exclusivamente da classe burguesa, mesmo que esta seja a classe com disposição de recursos para satisfazer necessidades outras, isto é, necessidades que ultrapassam a satisfação das necessidades vitais.

O “modo de vida” burguês torna-se uma aspiração por parte daqueles que nada tem, pois, em referência a Fanon (1968, p. 39), “o mundo do colono é um mundo hostil, que rejeita, mas ao mesmo tempo causa inveja”. Enquanto que:

A cidade do colonizado, ou pelo menos a cidade indígena, a cidade negra (...), é um lugar mal afamado, povoado de homens mal afamados. Aí se nasce não importa onde, não importa como. Morre-se não importa onde não importa do quê. É um mundo sem intervalos, onde os homens estão uns sobre os outros, as casas umas sobre as outras. A cidade do colonizado é uma cidade faminta, faminta de pão, de carne, de sapatos, de carvão, de luz. (FANON, 1968, p. 29).

A satisfação das necessidades sociais, que são nada mais do que valores criados pela sociedade capitalista, está contida no poder de compra de cada classe. E, como resultado da divisão social do trabalho, para a burguesia, que retira sua renda da mais-valia, não existe dificuldade em satisfazer suas necessidades. Por sua vez, sendo a capacidade de consumo baixa entre a classe proletária, a satisfação de suas necessidades não será realizada nas mesmas condições da classe capitalista. O trabalhador, basicamente, terá que escolher qual das suas necessidades mais essenciais será satisfeita, isso porque algumas satisfações são tão importantes que limitam a satisfação de outras. Ademais, “a necessidade social que refere-se a demanda é portanto mera aparência que não expressa as necessidades sociais reais da classe operária” (HELLER, 1986, p.82).

O campo das necessidades sociais não está restrito a produção e satisfação materiais, adentrando a esfera de elementos igualmente importantes na vida do homem, como a saúde, a educação, o trabalho, a segurança, o lazer, a cultura, a vida social, entre outros. Mesmo essas necessidades foram convertidas em mercadoria na sociedade capitalista, presumindo-se que para satisfazer toda e qualquer necessidade de maneira qualitativa o homem necessite, antes de tudo, de dinheiro. Com isso:



o homem se torna cada vez mais pobre enquanto homem, carece cada vez mais de dinheiro para se apoderar do ser hostil, e o poder do seu dinheiro cai precisamente na relação inversa da massa de produção, ou seja, cresce sua penúria (...). A carência de dinheiro é, por isso, a verdadeira carência produzida pela economia nacional (...). (MARX, 2008, p.139).

De fato, a falta de poder aquisitivo da população tem sido colocada como um dos maiores agravantes da situação de insegurança alimentar no mundo. No Brasil, onde o contingente de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, ou seja, aqueles que padecem na absoluta miséria, chega a aproximadamente 16,2 milhões<sup>36</sup>, observa-se a verdadeira necessidade de fortalecer a garantia do direito humano a alimentação adequada que, segundo o *Informe Sobre o Desenvolvimento Humano*, de 1994, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), precisa estar ao alcance do indivíduo, “sea porque lo cultiva, lo compra o aprovecha un sistema público de distribución de alimentos” (ONU, 1994).

Mas, o operário vende sua força de trabalho, se submete diariamente a longas jornadas, a um ritmo intenso de produção, sendo superexplorado pelo capitalismo dependente, e, por esta razão, não consegue rendimento suficiente para comer ou não se alimenta de maneira adequada. Conforme referenciado na seção 1.2, a superexploração é referida na modalidade de acumulação e que parte do fundo de consumo do trabalhador se torna fundo de acumulação de capital. Segundo Marini (2005) a superexploração se opera por meio de três mecanismos: intensificação do trabalho, prolongamento da jornada de trabalho e expropriação de parte do trabalho necessário para o operário repor sua força de trabalho.

Além disso, importa assinalar que, nos três mecanismos considerados, a característica essencial está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhadora as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: nos dois primeiros casos, porque lhe é obrigado um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro; no último, porque *lhe é retirada inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho (e acrescentaríamos; sua vida) em estado normal*. (MARINI, 2005, p. 156-157, grifo nosso)

Ademais, dessa configuração estrutural a classe trabalhadora não pode se amparar em políticas públicas porque estas são por demasiado seletivas, como no caso da PNSAN que se contradiz logo em seu art. 3º, inciso I, quando discorre como diretriz, que orienta o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o seguinte: “promoção do acesso universal à

<sup>36</sup> Fonte: IBGE, Censo 2010 (Apud: BRASIL, 2011a).

alimentação adequada e saudável, com prioridade para famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2011a).

O plano de SAN, articulado ao Plano Brasil Sem Miséria, realiza o recorte nas famílias de extrema pobreza, aquelas que vivem praticamente sem renda, reduzindo o atendimento a uma parcela já considerável da população, entretanto, a universalidade entra em questão quando as ações estatais supõem que apenas os miseráveis passem fome, deixando outra parcela ainda na situação de insegurança alimentar e sem alternativas de satisfazer a necessidade à alimentação que são os indivíduos considerados pobres<sup>37</sup>.

A classe proletária, de modo geral, mesmo não se “encaixando” entre os pobres e extremamente pobres definidos pelo Governo Federal, igualmente podem vivenciar a situação de insegurança alimentar, sobretudo frente ao cálculo da cesta básica apresentado pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), que considera treze produtos suficientes e necessários para um trabalhador em idade adulta repor suas energias diárias. Segundo o DIEESE a cesta básica na capital do país tem um custo mensal correspondente a 45% do salário mínimo.

É preciso que sejam providos meios eficazes à população para que essa atenda ao menos a maioria de suas necessidades elementares possibilitando alcançarmos o desenvolvimento do homem, a alimentação adequada consiste em apenas uma entre um conjunto necessário de satisfações. Entretanto, retomando Heller (1986, p.22), a partir de Marx, “o capital é um modo de produção em que o operário existe para as necessidades de valorização dos valores já criados, em vez de existir a riqueza material para as necessidades do desenvolvimento do homem”.

O desenvolvimento do homem exige a satisfação do que Pereira (2011) categoriza como *necessidades básicas*. A autora afirma que para a satisfação ser a melhor possível faz-se determinante que, além das condições essenciais que assegurem a existência humana, seja garantida ao homem uma forma ampla de participação, assim se consolidará como ser pensante, ser social. A satisfação autêntica corresponde “a condição mais obviamente básica para que seja possível haver participação com vista à libertação humana de quaisquer formas de opressão, incluindo a pobreza” (PEREIRA, 2011, p.69).

Para tanto, Pereira (2011) aponta que as duas condições básicas seriam a *saúde física* e a *autonomia*. A primeira corresponde, basicamente, as necessidades primárias das quais temos

---

<sup>37</sup> A renda média *per capita* dos extremamente pobres é de R\$ 51,61, enquanto que a dos pobres R\$ 111,42, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), de 2009. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 09 abr 2011.

tratado, o que inclui, e podemos dizer que prioritariamente, a alimentação adequada. Quanto a segunda indicação:

Por *autonomia* básica entendemos a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-las com discernimento e de pô-los em prática sem opressões. Isso se opõe a noção de auto-suficiência do indivíduo perante as instituições coletivas ou, como querem os liberais, a mera ausência de constrangimentos sobre preferências individuais, incluindo no rol desses constrangimentos os direitos sociais que visam protegê-lo. (PEREIRA, 2011, p. 70).

Nestes termos, a saúde física será pré-condição à autonomia, que por sua vez somente pode ser alcançada através da participação social, almejada durante o processo de redemocratização do país que instituiu a experiência inovadora do controle social na forma de conselhos gestores e conferências. Cada uma das políticas sociais deve organizar suas próprias instâncias de participação popular – na PNSAN, o controle social está disposto no art. 17 – a fim de que funcionem como espaços para discutir, planejar e fiscalizar a implementação das políticas públicas, apontando metas e prioridades. Os conselhos gestores de direito, pensado nessa perspectiva, “constituem um canal de interlocução entre o público e o privado, o Estado e a sociedade civil” (SIMÕES, 2009, p.109).

A participação nesses espaços acontece, sobretudo, através de setores organizados da sociedade, representantes de interesses sociais. Contudo, esses interesses logo assumem outras características frente a posicionamentos contrários das classes que representam, isto é, muitos dos representantes defendem nestes espaços interesses próprios ou de um pequeno grupo (que pode ser uma única instituição), deixando de lutar pela construção de uma sociedade que satisfaça realmente as necessidades sociais básicas.

De fato, o controle social da forma como está sendo concebido não oferece uma participação popular com vistas à tomada de decisões efetivamente a favor da satisfação das necessidades sociais, de forma a “almejar horizonte de ações coletivas que realmente concretiza direitos sociais” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010). A participação popular, institucionalizada nesses espaços, tem sido desempenhada mais no sentido de cumprir a exigência constitucional e, portanto, embora seja de extrema importância à democracia, bastante convém para legitimar e reproduzir a ordem neoliberal vigente.

Na PNSAN ainda existe a particularidade da população usuária pertencer a camadas menos articuladas da sociedade, no sentido de não exercer permanente luta social em defesa de seus direitos, como acontece em determinadas políticas sociais onde os sujeitos são mais engajados e influentes. Como o recorte da política de segurança alimentar e nutricional está

entre os grupos de maior vulnerabilidade social, indivíduos que sofrem não só com a fome, mas com a privação das demais necessidades essenciais – direitos humanos declarados –, o que eles aspiram é, simplesmente, uma condição de vida mais digna, contudo, sem saber o que realmente isso pode significar.

O que acontece é que a população marginalizada assumiu, como resultante do processo de alienação instituído pelo capitalismo, certo *conformismo*<sup>38</sup> *com um baixo padrão de vida*. Simplesmente desconhecem outra possibilidade de participação social, nem sequer questionam o sistema de necessidades, ou melhor, as necessidades que lhes são efetivamente importantes para que superem a condição de apenas membros de uma classe, como assim o é classificado pela economia capitalista segundo sua *ideologia*, onde:

cada indivíduo é um todo de carências, e apenas é para o outro, assim como o outro apenas é para ele na medida em que se tornam reciprocamente meio. O economista nacional – tão bem como a política nos seus *direitos humanos* reduz tudo ao homem, isto é, ao indivíduo, do qual retira toda determinidade, para o fixar como capitalista ou trabalhador. (MARX, 2004, p.149).

Frente a isso é que as necessidades básicas devem contemplar um protagonismo social que promova mudanças no alicerce da sociedade. À classe proletária, sobretudo, faz-se fundamental emergir da condição de alienação que lhe é socialmente imputada para que tenha a possibilidade de participar social e politicamente, transformando suas necessidades em questão social e, desta forma, efetivando políticas sociais públicas que venham ao encontro dos reais interesses da massa. Para tanto, seria imperativo reconhecerem as verdadeiras causas da problemática fome.

Ao analisarmos a PNSAN, examinamos que “identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil” (BRASIL, 2010b) estabelece uma contradição. Primeiramente, porque a divulgação dos fatores condicionantes fica limitada, como pode ser verificado no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2011a), a informações mais específicas levantadas pelo próprio governo, que não aprecia os dados de maneira crítica. Segundo, porque não amplia a questão da fome à perspectiva da totalidade, como se ela não estivesse relacionada a estrutura social edificada pelo sistema que gira em torno do acúmulo de capital. Por esse motivo é que se faz necessário o desenvolvimento do protagonismo social.

---

<sup>38</sup> Entendemos conformismo não como culpabilização do sujeito (que se conforma), mas como pertencente a uma classe subalternizada. Essa *subalternização* refere-se a uma construção histórica, resultante do processo de desenvolvimento econômico-social da América Latina e Brasil, como referenciado anteriormente.

Mas, como as políticas sociais têm uma correlação com a economia capitalista – pois, ao mesmo tempo em que satisfazem necessidades, estas são sempre mínimas e nunca básicas, no sentido de manter a lógica do sistema que demanda permanentemente ao seu dispor um exército industrial de reserva –, elas não desenvolvem a característica de elevar a massa à compreensão para além da *pseudoconcreticidade*, isto é, para além do estado de alienação social, tão necessário à manutenção do *status quo*. Enquanto isso se percebe tão quanto *o povo é “rude” em informação, em absorção, em crítica*.

Todavia, para Marx (*Apud*: HELLER, 1986, p.111), a alienação também ocasiona um movimento contrário na sociedade, constituindo o próprio processo de consciência dessa alienação, que o autor denomina da construção das *necessidades radicais*<sup>39</sup>. Esse grupo específico de necessidades “constitui uma revolução social que pressupõe e ao mesmo tempo implica a superação da relação estrutural entre teoria e práxis desenvolvida no capitalismo, e também a superação da estrutura burguesa das necessidades em seu conjunto” (*Ibidem*, p.178).

O que falta ao homem, portanto, é desenvolver sua capacidade de participar e de fazer escolhas livres da dominação social-burguesa. Porém,

(...) não é possível libertar os homens enquanto estes forem incapazes de obter alimentação e bebida, habitação e vestimenta, em qualidade e quantidade adequadas. A ‘libertação’ é um ato histórico e não um ato de pensamento, e é ocasionado por condições históricas, pelas con[dições] da indústria, do co[mércio], [da agricul]tura, do inter[câmbio] [...] e então, posteriormente, conforme suas diferentes fases de desenvolvimento, o absurdo da substância, do sujeito, da autoconsciência e da crítica pura, assim como o absurdo religiosos e teológico, são novamente eliminados quando se encontram suficientemente desenvolvidos. (MARX e ENGELS, 2007, p.29).

Somente uma sociedade conscientemente organizada pode alcançar as necessidades básicas, satisfazendo tanto suas necessidades essenciais (primárias e vitais), quanto suas necessidades radicais (que mais dizem respeito a conquista da emancipação social). O que, certamente, constitui um extenso processo onde se faz imprescindível que a “garantia da satisfação das necessidades das massas seja acompanhada da progressiva democratização do poder e da construção da autonomia crítica” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010), de modo a elevar meros indivíduos a sujeitos críticos capazes de intervir na realidade em que vivem.

---

<sup>39</sup> Agnes Heller aprofunda o estudo das necessidades radicais na obra “Teoría de las necesidades en Marx”.

### 3.2 A CONTROVERSA RELAÇÃO PÚBLICO E PRIVADO

Sabemos que as políticas públicas, com forte tendência neoliberal, na contramão da satisfação dos interesses da massa, sobretudo fazendo referência ao alto custo social, utilizam-se de instrumentos de operacionalização que suprime essa compatibilidade entre disponibilidade de recursos e a demanda efetiva, num processo que reforça a omissão do Estado em suas funções. Como sinaliza Boschetti e Salvador (2006, p.53), “a esfera financeira passa a comandar, cada vez mais, a repartição e a destinação social da riqueza” e que, ainda, “o fundo público exerce uma função relevante para a manutenção do capitalismo, tanto na esfera econômica como na garantia do contrato social”.

Essa falta de comprometimento é observada na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional uma vez que ela não é de competência de um ministério específico, e sim resultado de pactuação intersetorial. Para a sua execução prevê-se o financiamento de responsabilidade dos três entes federados. Todavia suas dotações orçamentárias não são pré-definidas pela mesma, dando oportunidade para a transferência da responsabilidade e para a omissão. A Política prevê apenas, de acordo com o art.14º, inciso II, parágrafo 1º da PNSAN, que os recursos devem ser “compatíveis com os compromissos estabelecidos nos planos de segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2010b), considerando que a segurança alimentar comumente não é priorizada de fato pelos investimentos públicos, pode-se imaginar o grau de compatibilidade dos recursos com o interesse do Estado.

Frente a escassez de recursos destinados ao enfrentamento da questão social, que se demonstra como um *subfinanciamento*, uma outra dimensão surge como problemática à minimização dos problemas sociais: por um lado a grande concorrência estatal, por outro a ausência de interesse político, ambos originados de disputas partidárias pelos fundos públicos advindo da esfera federal, ainda centralizadora. Segundo Paiva (2003), embora esteja havendo a descentralização dos serviços, o poder e os recursos de maior proporção captados permanecem sob o comando único do governo central.

Assim, o intenso processo de descentralização no campo das políticas sociais, em curso, ocorre sob a perspectiva de ausência de sincronia – discrepância mesmo – entre as regiões e estados do país, sobretudo com um nível de atendimento bastante aquém das necessidades da população, com escassez de recursos materiais aliada à ausência de padrões de qualidade” (PAIVA, 2003, p. 154)

Além das disputas entre governantes locais por recursos federais, setores da sociedade civil organizada também competem pelo orçamento das políticas sociais públicas, pois estas prevêm, por meio de termos de parceria, contratos e convênios firmados, a atuação de entidades privadas sem fins lucrativos na execução de serviços sociais relacionados aos direitos sociais em questão, existindo do mesmo modo na PNSAN através de seu art. 16º (BRASIL, 2010b).

Esse formato de “participação” da sociedade civil diverge totalmente da luta contra hegemônica que esta deveria desempenhar para, assim, alcançar a satisfação das necessidades básicas. Como visto (seção 3.1), “necessidades básicas” trata-se de um conjunto de satisfações primordiais a emancipação social. Ocorre que as necessidades não são analisadas a partir do ponto de vista da totalidade. Netto (2001b) afirma que:

Enquanto intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista a política social deve constituir-se necessariamente em *políticas sociais*: as seqüelas da “questão social” são recortadas como problemáticas *particulares* (o desemprego, a fome, o acidente de trabalho, a falta de escolas, a incapacidade física etc.) e assim enfrentadas. (NETTO, 2001b, p.32)

Desta forma, os problemas sociais que advém da não satisfação das necessidades básicas são designados como problemas pessoais. Passa-se a ideia de que é o homem individualmente que não tem capacidade de reger sua própria vida no sentido da satisfação. Logo, o que era para ser “público”, por ser uma condição de insatisfação comum a maioria, se torna “privado” como pertencente e característico de somente alguns indivíduos. (*Ibidem*).

Couto (2010) aponta que essa relação entre público e privado, ou ainda, entre Estado e sociedade civil no Brasil, se apresenta mesmo de maneira *nebulosa*. Tanto que as políticas sociais públicas tem a participação do setor privado, seja através do próprio mercado, seja através das entidades formadas no âmbito da sociedade civil, intituladas de terceiro setor. Estas se apresentam *naturalmente* como pública, mas constituem pessoas jurídicas de direito privado e, embora possam receber a denominação de interesse público, encontram-se menos submetidas ao controle estatal e, sobretudo, social. (SIMÕES, 2009).

As entidades que representam o terceiro setor conquistaram grande espaço nas políticas sociais à medida que se tornaram uma alternativa – mais eficaz, do ponto de vista neoliberal – ao atendimento das demandas sociais. Como produto da *simbiose entre público e privado*, o terceiro setor é tido como uma proposta de superação a ineficiência estatal e seus mecanismos burocráticos de operacionalização, aproximando-se, desta forma, da capacidade

de respostas do mercado as necessidades do, neste caso, *cidadão-cliente*, porém, sem objetivar o lucro de capital. (MONTAÑO, 2008).

Como entidades de interesse público e sem fins lucrativos, é presumível que o lucro realmente não seja sua finalidade. Todavia, frente a deficiência do Estado em destinar recursos para fins sociais, como analisávamos anteriormente, isso meio que coage as entidades não-governamentais, *sem receitas suficientes para se manter*, a buscar financiamentos por diferentes meios, inclusive em contribuições advindas dos próprios usuários. Esse tipo de ocorrência evidencia um caráter não-público dos serviços e remete a re-mercantilização e re-filantropização dos direitos sociais. (*Ibidem*).

Nessa mesma perspectiva, o terceiro setor ainda apresentará constante insuficiência de recursos financeiros para se manter em operação, pois, apesar de se colocar aparentemente como uma esfera autônoma, ele depende de recursos externos que podem derivar tanto de fundos públicos como privados. Assim, as entidades socioassistenciais vivem constantemente em função da obtenção de parcerias que lhe garantem o financiamento para a realização dos serviços (*Ibidem*).

Tendo como "parceiro" o Estado, as entidades socioassistenciais que compõem o terceiro setor alteram programas, serviços e benefícios de natureza pública – porque se sustentam com recursos obtidos na esfera estatal – para *donativos*, como se o que está sendo ofertado se tratasse de uma ação de caridade e não de um direito constituído.

Em meio a política de segurança alimentar isso ocorre na atividade governamental de *aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar para o abastecimento e formação de estoques*. O programa de alimentação escolar está entre os que adquirem alimentos da agricultura familiar visando fornecer aos estudantes da rede pública uma alimentação adequada. Mas, além deste, a diretriz que objetiva a distribuição de alimentos está sendo trabalhada pelo Governo Federal através da CONAB. Acontece que esse órgão igualmente adquire alimentos produzidos pela agricultura familiar, entretanto o repassa a entidades do terceiro setor que redistribuem à população em vulnerabilidade social.

Instituições como Banco de Alimentos, Programa Mesa Brasil SESC (ambas atuante sob a perspectiva do combate à fome e o desperdício de alimentos), instituições religiosas e outras organizações não-governamentais, bem como o Dia Nacional da Coleta de Alimentos e demais campanhas, sobretudo, as de “fim de ano” que despertam a solidariedade – todos contando com a participação de um número elevado de voluntários – realizam a distribuição de alimentos mais como gestos de bondade, baseados na ajuda mútua.

O neoliberalismo, entretanto, somente veio suscitar a relação histórica entre Estado e



sociedade civil, onde:

até hoje, a história das políticas sociais, no Brasil, (...) tem sido marcada pela diversidade, superposição e até mesmo paralelismo concorrente das ações sociais do Estado e da sociedade civil, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros. Nesse contexto tendem a prevalecer a fragmentação, o assistencialismo e a flexibilização dos direitos sociais. (SIMÕES, 2009, p.379).

Por esta razão, o terceiro setor se torna espaço próprio de contradições uma vez que ele busca dar respostas a determinadas necessidades sociais fornecendo algum tipo de serviço que, do ponto de vista dos direitos, seria função do Estado. A sociedade civil [organizada], portanto, de maneira equivocada, tem se dedicado a executar serviços sociais de responsabilidade do Estado, enquanto que deveria se firmar como instância reguladora do mesmo. Assim sendo, contribui para um processo de maior precarização do setor público, da mesma forma que fortalece (ou favorece) a continuidade da alienação e da problemática da fome e possibilita o aprofundamento do processo de expropriação do trabalhador, seja pela superexploração, seja pela omissão do Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da segurança alimentar e nutricional no Brasil, da maneira como tem sido predominantemente debatido e apresentado pelos setores envolvidos, principalmente pelo Estado, não está recebendo a devida importância para sanar o problema da fome no país. Embora o debate sobre a temática tenha sido ampliado e amadurecido no campo social neste novo milênio, o que gerou alguns avanços como a criação de um sólido programa de transferência de renda – pois dificilmente este não permanecerá nos governos futuros frente ao impacto social, econômico e político que representa –, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem grandes desafios a superar para, então, garantir o direito humano a alimentação adequada.

Um desses desafios diz respeito ao vácuo deixado pela PNSAN em torno da questão da reestruturação agrária no país. Notadamente, a produção interna de alimentos, no Brasil, como país de capitalismo dependente, tem como modelo uma agricultura baseada no latifúndio, tendo em vista a dinamização das exportações. Essa preferência latifundiária por satisfazer o mercado externo, e mesmo por ser uma agricultura de tipo extensiva, tem provocado uma falta de dinamização na distribuição interna de alimentos e, sendo que se deixa de produzir o próprio alimento e se importa mais (alimentos industrializados), ocasiona-se ainda frequentes elevações no custo da alimentação básica.

Neste sentido, a segurança alimentar vai se distanciando da sua materialização à medida que os preços dos alimentos internamente tornam-se mais altos e sofre-se também com a interferência externa no consumo dos alimentos, influenciando outro padrão alimentar.

Assim, podemos analisar que o problema histórico e estrutural da insegurança alimentar – dado que o capitalismo dependente é baseado na superexploração, a qual transforma o fundo de consumo dos trabalhadores em fundo de acumulação relegando enorme contingente da classe trabalhadora à miséria – tem nulas possibilidades de ser resolvido através de um desenho insuficiente, tal como expresso na PNSAN. Isso traz para a pauta da discussão da segurança alimentar e nutricional dois temas de grande relevância que deveriam ter destaque na PNSAN: a soberania alimentar<sup>40</sup> e a reforma agrária. Ajustadas, ambas podem proporcio-

---

<sup>40</sup>Segundo conceito apresentado pelo CONSEA sobre *soberania alimentar*: “A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos”. Fonte: <<http://www4.planalto.gov.br/consea>>.

nar mudanças positivas na produção de alimentos, no sentido de favorecer pequenos agricultores e um desenvolvimento agrícola com base na garantia de uma alimentação adequada e saudável.

Verifica-se, entretanto, que a produção de alimentos na sociedade capitalista, antes de ser instrumento do direito a alimentação, torna-se alvo de interesses meramente econômicos. De acordo com Marx (2008, p.144), “a *rude* carência do trabalhador é uma fonte de lucro muito maior do que a *refinada* do rico”. Desta forma, o acúmulo de capital está assegurado também através do comércio mundial de alimentos – produto essencial à vida (existência) e, sobretudo, a reposição de energia do trabalhador, compondo a valorização do capital variável na dialética da acumulação.

Ademais, a organização do capitalismo como sistema global de acumulação, que delega papéis distintos aos países centrais e periféricos, portanto, impossibilita, em função da dependência, possibilidades de desenvolvimento autônomo, com sistema agrícola voltado à satisfação da alimentação da massa superexplorada.

Como a relação público-privado tem maior tendência ao mercado, como bem levantado na seção 3.2, o capital privado ganha a disputa do setor agrícola, gerando lucro em detrimento da segurança alimentar. Considerando que o mercado é restrito a quem tem poder aquisitivo e que há uma grande parcela da população sem dinheiro e faminta, e não nos referimos aos que ainda conseguem se *subalimentar*, e sim aqueles que já não possuem meio algum de se alimentar, as políticas sociais vêm atender especificamente a essa necessidade mínima, operando pontualmente e tão somente onde o mercado não consegue ou não se interessa.

Por esta razão é que a PNSAN, apesar dos diversos apontamentos importantes que realiza a respeito da segurança alimentar e nutricional, como ao citar o acesso universal a alimentos e a água potável e até mesmo o apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar (BRASIL, 2010b), permanece atuando sob a perspectiva minimamente do combate à fome, inclusive repondo as contradições com a esfera privada e a nebulosa sociedade civil. De tal modo que apazigua os conflitos atendendo carências extremamente críticas das classes subalternas e, interagindo com o sistema capitalista, acata aos interesses estritamente burgueses, expondo sua função econômico-política de *organizar um consenso*.

Assim sendo, o direito a alimentação, demoradamente conquistado pelas lutas dos setores organizados da classe trabalhadora, torna-se mais um entre os direitos que, imediatamente após sua instituição, lutam agora pela sua materialização/efetivação. Acontece que o excedente produzido no Brasil, que coerentemente conviria ao financiamento das políticas

sociais, é em sua maior parte apreendido pela burguesia externa como resultado da organização estrutural do capitalismo na América Latina, cujo processo histórico assentou esses países na condição de economia dependente.

A atual caracterização do Estado latino-americano é expressão fundamental da dependência, a partir da sua histórica constituição como determinante central ainda vigente. Assim, a sorte destinada ao excedente apropriado pelo Estado cumprirá três destinos: financiar o processo de acumulação a partir de frentes diversas, tais como investimento em estrutura, subvenções financeiras ao capital internacional, isenção ou redução de impostos, manipulação de preços, etc; pagar a dívida externa e seus juros, bem como os empréstimos realizados, dividendos diversos e amortizações, enviando assim parte considerável do excedente diretamente aos países centrais; e, finalmente, sustentar o financiamento de precários mecanismos de proteção social, a segurança pública e demais investimentos na reprodução social internamente. Assim, no caso latino-americano, é parca a fração do excedente econômico do capital utilizado para sustentar o financiamento das políticas sociais. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 164-165).

Considerando essa organização histórico-estrutural particular é preciso considerar as políticas sociais como processo de disputa pelo excedente.

De um lado, insatisfeita com a parte que lhe sobra, a burguesia interna inicia o processo de superexploração da força de trabalho e confronta diretamente com o Estado na captação desse excedente produzido. Frente a constatação, a partir das percepções alcançadas nesta pesquisa, de que o Estado brasileiro se posiciona ao lado do capital, seja ele interno ou externo, mesmo a parte que lhe cabe no excedente irá ser destinada a manutenção do *status quo* no sentido de colocar as políticas sociais também à favor dos interesses do capital, de forma que:

O Estado – como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada ou excedente, mas é compilado (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo (...). (NETTO, 2001b, p.27).

De outro lado, as massas superexploradas lutam pelo reconhecimento de direitos e sua materialização, e lutam novamente contra sua retração e por sua ampliação.

Finalmente, importa referenciar, dentre daquilo que é evidenciado nas contradições das relações sociais e principalmente na agudização dessas contradições no capitalismo dependente, tal como analisamos nesse trabalho, verificamos que acabar com a fome não é intenção no modo de produção capitalista. Manter o povo com fome é uma das maneiras de sustentar a acumulação de capital, pois se mantém um exército industrial de reserva faminto

por comida e, sem outro meio de prover suas necessidades, também por trabalho, ao mesmo tempo em que aquele que se encontra empregado se sujeita a superexploração por não desejar ser o próximo na imensa fila desse exército. Logo, as ações de segurança alimentar devem restringir-se ao combate à fome ou, no máximo, contribuir com o aquecimento da economia em tempos de crise.

Com isso as atividades desenvolvidas pela PNSAN, justificadas como forma de efetivar o direito à alimentação, operadas pelos planos que nela se baseiam – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Plano Brasil Sem Miséria – prosseguem a tratar a segurança alimentar, a assistência social e os pobres, nos mesmos moldes do início do século XX, quando as iniciativas eram fundamentadas pela caridade (sendo pontual/emergencial), pela necessidade de se manter condições de saúde física ao trabalhador (sendo seletiva) e atendendo a grupos marginalizados e específicos (sendo mantenedora da ordem).

Enquanto que a perspectiva no trato da questão da fome não mudar, o patamar de universalidade encontrado no discurso da PNSAN, bem como a segurança alimentar e nutricional propriamente, sempre irão encontrar-se insatisfeitas, pois não atingem as *necessidades básicas*. Para tanto, faz-se preciso que a política de segurança alimentar e nutricional responda a organização estrutural do capitalismo na periferia, faz-se preciso que englobe uma estrutura a partir do protagonismo popular. Por certo, “a própria história tem mostrado que a legislação não altera a realidade; são as próprias lutas sociais que alteram as condicionalidades da ordem social e viabilizam conquistas para seus sujeitos historicamente datados” (KRÜGER, 2008, p.76-77).

A fome não consiste num problema isolado como se busca apontar, portanto não será apenas o estabelecimento da alimentação como direito constitucional que a condição de segurança alimentar e nutricional será obtida. Para Marx (*Apud*: HELLER, 1986, p.105), traçar o caminho das necessidades radicais é que se faz imperativo para, de fato, transformar a realidade em questão. E, ainda, para o autor os portadores dessas necessidades seriam exatamente a classe operária, a classe majoritária, a classe superexplorada e precariamente beneficiada pelo sistema que, além de tudo, ativamente ajuda a construir e manter.

A materialidade dessa força humana jamais poderá ser limitada aos processos eleitorais e meramente institucionais; a terra firme da resistência só pode ser encontrada na reconstrução da identidade social fundada na vida dos que produzem os excedentes que valorizam o capital, nos sujeitos, hoje socialmente metamorfoseados e ideologicamente desfigurados, que deram origem a todo o processo de ampliação da cidadania, ou seja, o movimento organizado dos que trabalham ou desejam viver do seu trabalho e se encontram ali-

enados dos meios de subsistência e de realização social. (ABREU, 2008, p.315-316).

A política de segurança alimentar e nutricional, neste sentido, obrigatoriamente deve ir além do combate à fome, fazendo que suas ações constituam direito de fato, não mera caridade. Sendo assim, a PNSAN para se efetivar como política social pública de satisfação dos interesses da população deve superar a oferta de *mínimos sociais*, o que significa partir em busca da satisfação das *necessidades básicas*, a partir do protagonismo da classe trabalhadora superexplorada, tendo em vista a possibilidade de desenvolvimento de outras necessidades e pela dinâmica da luta de classe à transformação da realidade que produz e reproduz a fome e a miséria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABEPSS. **Diretrizes Gerais Para o Curso de Serviço Social**. Com base no Currículo Mínimo aprovado em Assembléia Geral Extraordinária de 08 de novembro de 1996. Rio de Janeiro: ABEPSS, 1996.
- ABRANDH. **Avanços e desafios na implementação do direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Relatório Técnico. Brasília, Rio de Janeiro: ABRANDH; CERESAN; CONSEA; FAO-RLC/ ALCSH, mar 2009. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes>>. Acesso em: 10 abr 2011.
- ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 315-317.
- ADBR. **Atual Dicionário Brasileiro Rideel**. São Paulo: Rideel, [19--]. p.1644, 1961.
- ANJOS, Luciana de Melo Nunes dos. **A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma contextualização histórico-social**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Graduação em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.
- ARRUDA, Bertoldo K. G. de; ARRUDA, Ilma K. G. de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. In: **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.**, Recife, 7 (3): 319-326, jul-set, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v7n3/11.pdf>>. Acesso em: 03 mai 2011.
- BORGES NETO, João Machado. Governo Lula – uma opção neoliberal. In: PAULA, João Antônio de. (org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo horizonte: Autêntica, 2005. p.69-91.
- BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia**. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, nº.87, set/dez. 2006. p. 25-57
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** – texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 01/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 01 a 06/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências –. Distrito Federal: Congresso Nacional, 1993a. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/legislacao/leis](http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/leis)>. Acesso em: 04 out 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília: 172º da Independência e 105º da República, 1993b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/view](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/view). Acesso em: 10 nov 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Institui a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Brasília: 2006. Disponível em: <Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006>. Acesso em: 17 out 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.273, de 23 de novembro de 2007**. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia de Assuntos Jurídicos, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm)>. Acesso em: 17 out 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Segurança Alimentar e Nutricional: trajetória e relatos da construção de uma política nacional**. Brasília, DF: MDS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília: 2010a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm)>. Acesso em: 07 dez 2010.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Decreto nº. 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Presidência da República: Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos; 189º da Independência e 122º da República. Brasília, 2010b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)>. Acessado em: 10 out 2010.

\_\_\_\_\_. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, DF: MDS; Consea, 2011a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 08 out 2011.



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno Plano Brasil Sem Miséria**. 2011b. Disponível em: < [http://www.brasilsemiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno\\_brasil\\_sem\\_miseria.pdf](http://www.brasilsemiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno_brasil_sem_miseria.pdf)>. Acesso em: 08 out 2011.

\_\_\_\_\_. **Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil: Faça Acontecer**. 3ª ed. Brasília: Presidência da República; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Estudos e Pesquisas Político-Institucionais, 2011c.

BURLANDY, Luciene. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. In: **Ciência e Saúde Coletiva**. nº 16. 2011. p.63-72. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232011000100010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232011000100010&script=sci_arttext)>. Acesso em: 03 mai 2011.

CASTRO, Josué. **O Livro Negro da Fome**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1968.

\_\_\_\_\_. **Fome: um tema proibido. Últimos escritos de Josué de Castro**. Anna Maria de Castro (org.). 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAVALCANTI, Pedro Celso Uchoa; PICCONE, Paolo. **Convite a leitura de Gramsci**. Rio de Janeiro (RJ): Achiamé, [198-].

CFESS. **Resolução nº 273, de 13 de março de 1993**. Institui o Código de Ética Profissional do Assistente Social e dá outras providências. Brasília: CFESS, 1993.

CONSEA. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Portal na Internet. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/consea-2/consea-1>>. Acesso em: 09 abr 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

EATON, John. **Manual de Economia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965. p.13-114.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p.59-84.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Prefácio de Jean Paul Sartre. Coleção Perspectivas do Homem. Vol.42. Série política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição Inacabada**: vias históricas e significados políticos. São Paulo: Estação e Liberdade, 1989. p.24-26.

FREIRE, PAULO. **Cartas a Cristina**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1974.

FREITAS, Maria José de; DE MARCO, Patrícia Souza. Benefícios Eventuais no Contexto do SUAS. In: **Cadernos de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate: Benefícios Eventuais da Assistência Social. nº. 12, mar 2010. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 24<sup>a</sup> ed. São Paulo: Comp. Ed. Nacional, 1991. p. 11-78.

HELLER, Agnes. **Teoría de las necesidades en Marx**. 2. ed. Barcelona: Ediciones Peninsula, 1986. 182 p.

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas**. Debate, nº 6. Fortaleza: CRESS-CE, 1997.

\_\_\_\_\_. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**: Ensaios críticos. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 14<sup>a</sup>ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2001.

INSTITUTO DE CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. versão 3. São Paulo: Instituto de Cidadania; out 2001. Disponível em: <[www.fomezero.gov.br/download/livro\\_projeto%20fome.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/livro_projeto%20fome.pdf)>. Acesso em: 25 set 2011.

KOSÍK, Karel. **Dialética do Concreto**. Tradução de Cecília Neves e Alderico Toríbio. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p.13-64

KRAKAUER, Jon. **Na natureza selvagem**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

KRÜGER, T. Participação da comunidade: 20 anos de diretriz constitucional. In: **Revista Emancipação**. Vol. 8 Nº 2. Ponta Grossa: UEPG, 2008. p.75-90. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/125>>. Acesso em: 27 out 2010.

LARA, Ricardo. **Os fundamentos ontológicos dos processos investigativos e o Serviço Social**. Trabalho apresentado à Comissão Examinadora do Concurso Público – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008 (mimeo).

MDS. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Portal na internet. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acessado em: 17 out 2010.

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil**. In: Revista Cadernos de Debate, Vol. IV. Uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação. São Paulo: UNICAMP, 1996. p. 66-88. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/Contribuicao\\_ao\\_Tema\\_da\\_Seguranca\\_Alimentar\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/Contribuicao_ao_Tema_da_Seguranca_Alimentar_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 03 mai 2011.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J.P. (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p.137-180.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política: introdução. In: **Os pensadores**. Tradução: José Arthur Giannotti e Edgar Malagodi. São Paulo: Abril Cultural, 1985. p.101-125.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008, p. 23-60.

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política. O Processo de Produção do Capital**. [v.1, tomo 1] 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. p. 712-827.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. [v.1, tomo 2] 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. p. 712-827.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. nº 71. 2ª ed. São Paulo: Escala, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ideologia Alemã: 1º capítulo, seguido das teses sobre Feuerbach**. São Paulo: Centauro, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stiner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O Serviço Social frente ao neoliberalismo: Mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional. In: **Serviço Social e Sociedade**. nº 53. São Paulo: Cortez, mar 1997. p.102-125.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **Terceiro Setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. In: Revista Temporalis – ABEPSS. n° 3, 2001a. p. 41-50.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 3ª ed. Ampliada. São Paulo, Cortez: 2001b. p.19-51.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dialética Estado/Sociedade e a construção da Seguridade pública**. In: Cadernos ABONG – Política de Assistência Social: Uma Trajetória de Avanços e Desafios. n° 30. nov 2001. p.13-38.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **As Novas Dimensões da Seguridade Humana (cap. II)**. In: Informe Sobre Desenvolvimento Humano 1994. Publicado por Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México: 1994. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994)>. Acessado em: 09 mai 2010.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**. Disponível em: <<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Estudantes/Textos/DeclaracaoDireitosHumanos.htm>>. Acesso em: 11 jul 2010.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **A política de financiamento da assistência social**: a imprecisa tradução da LOAS. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2003.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e Assistência Social na América Latina: teses, contextos e dilemas. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. da. (orgs). **Assistência social e filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Livrus, 2010. p. 161-171.

PAULA, João Antônio de. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (org.) **Adeus ao desenvolvimento** – a opção do governo Lula. Belo horizonte: Autêntica, 2005. p.69-91.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Panorama do processo de regumentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. In: **Cadernos de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate: Benefi-

cios Eventuais da Assistência Social. nº. 12, mar 2010. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

RIBEIRO, Darcy. **O dilema da América Latina**: estruturas de poder e forças insurgentes. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1978.

\_\_\_\_\_. **As Américas e a Civilização**: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ROCHA, Mirella Farias. **Participação popular nas políticas sociais na América Latina**: Estudo comparativo entre Brasil e Venezuela. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. p.16-87. Disponível em: <[www.iela.ufsc.br](http://www.iela.ufsc.br)>. Acessado em: 29 jan 2011.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Dependente e Gasto Social na América Latina**: Brasil e Venezuela no Século XXI. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Graduação em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 11ª ed. São Paulo: Best Seller, 2002.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito de Serviço Social**. Biblioteca Básica de Serviço Social. v.3. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009. p.423-480.

SINGER, Paul. **O Capitalismo**: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica. Coleção Polêmica. São Paulo: Moderna, 1998. p.66-80.

SPOSATI, Aldaíza. In: **Serviço Social e Sociedade**. nº 55, ano XVIII. São Paulo: Cortez, nov 1997. p. 09-38.

VALENTE, Flávio L. S. (org.) **Fome e Desnutrição**: determinantes sociais. Série Saúde & Sociedade. São Paulo: Cortez, 1986.

YAZBEK, C. Fome Zero: uma política social em questão. In: **Saúde e Sociedade**. vol.12. nº1 jan-jun, 2003. p.43-50.