

“Questão social”, fome e (in)segurança alimentar e nutricional no Brasil neoliberal

“The social question”, hunger, and food and nutritional (in)security in neoliberal Brazil

Robson Roberto SILVA*

 <https://orcid.org/0000-0003-0699-853X>

Resumo: Este artigo busca apreender a fome como uma das manifestações da insegurança alimentar e nutricional, considerando essas manifestações como expressões da “questão social” e as formas de enfrentamento por parte do Estado brasileiro. Particularmente, procura analisar a fome e a (in)segurança alimentar e nutricional, a partir da dinâmica do neoliberalismo no país, sobretudo no contexto dos governos nacionais de extrema direita e da COVID-19. Para tanto, adota a pesquisa bibliográfica e documental, que se orientou pela teoria social crítica apoiada na tradição marxista. Assim, apresenta as causas dessas manifestações da “questão social”, suas principais expressões e as formas de intervenção social do Estado, considerando as particularidades dos governos nacionais que assumiram diferentes vertentes neoliberais, mas que preservaram os princípios fundamentais do neoliberalismo.

Palavras-chave: “Questão social”. Fome. Segurança alimentar e nutricional. Brasil. Neoliberalismo.

Abstract: This article understands hunger as a manifestation of food and nutritional insecurity, it addresses these manifestations, as expressions of the “social question”, and the forms by which the Brazilian State seeks to confront them. In particular, it analyses hunger, and food and nutritional (in)security, in relation to the dynamics of neoliberalism in the country, especially in the context of recent Far-Right national governments and COVID-19. To this end, it employs bibliographical and documental research, guided by critical social theory based on the Marxist tradition. It presents the causes of these manifestations of the “social question”, their main expressions and the forms of social intervention by the State, taking account of the particularities of different national governments that demonstrated different aspects of neoliberalism, but which preserved its fundamental neoliberal principles.

Keywords: “Social question”. Hunger. Food and nutritional security. Brazil. Neoliberalism.

Submetido em: 8/10/2022. Revisto em: 8/10/2022 e 20/11/2022. Aceito em: 15/1/2023.

Introdução

Este artigo busca apreender a fome como uma das manifestações da insegurança alimentar e nutricional, considerando essas manifestações como expressões da “questão social” e as formas de enfrentamento por parte do Estado brasileiro. Particularmente, procura analisar a (in)segurança alimentar e nutricional no pós-1990, destacando os efeitos da neoliberalização no agravamento e nas formas de enfrentamento pelos governos nacionais, princi-

* Assistente Social. Doutor em Serviço Social. Professor Adjunto da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. (UFF, Niterói, Brasil). Rua Prof. Marcos Waldemar de Freitas Reis, s/nº Campus do Gragoatá, Bloco E, São Domingos Niterói, Rio de Janeiro (RJ), CEP: 24210-201. E-mail: robson.essuff@gmail.com.



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2023 Acesso Aberto Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

palmente os de extrema direita, como o de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), que vem convivendo com a pandemia da *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19).

Desde o golpe institucional de 2016, que levou a deposição da presidenta da República Dilma Rousseff, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), iniciou-se um período da história do país marcado pela ascensão de governos de extrema direita. De um modo geral, o extremismo de direita no Brasil tem sido caracterizado pelo forte nacionalismo; ultraconservadorismo, que vem acompanhado do racismo, da xenofobia, da homofobia e da transfobia; pela defesa de regimes autoritários e neofascistas; e de um neoliberalismo radicalizado denominado de ultra neoliberalismo¹.

O contexto dos governos de extrema-direita de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) é marcado por uma crise internacional do capital, que produziu efeitos deletérios na economia brasileira. Em particular, o governo Bolsonaro, além de ser caracterizado pelo aumento do conservadorismo, do neofascismo, do negacionismo e do neoliberalismo radicalizado, é também marcado pela pandemia da COVID-19 e pela Guerra Russo-Ucraniana, que agravaram, ainda mais, a crise do capital e suas consequências sociais sobre a classe trabalhadora. Diante desse cenário, este artigo busca apreender a fome como uma das manifestações da insegurança alimentar e nutricional, considerando-as como expressões da “questão social”. Além disso, procura identificar as formas utilizadas pelo Estado brasileiro para enfrentar esses problemas sociais, principalmente pelos governos nacionais de diferentes matizes neoliberais, como os de extrema direita.

Sabe-se que a relação entre a fome, a insegurança alimentar e nutricional e a “questão social” não é nova. Entretanto, poucos são os estudos que fazem essa análise. Ao utilizar as palavras-chave (fome e “questão social”), de forma conjunta, no campo de busca da Biblioteca Eletrônica Científica Online, o Scielo, em 10 de novembro de 2022, apenas 14 artigos apareceram e nove trabalhos foram identificados ao buscar pelas palavras-chave (insegurança alimentar e nutricional e “questão social”), também de forma articulada; desses nove trabalhos, quatro estão na lista dos artigos buscados através das palavras-chave (fome e “questão social”). Nenhum desses artigos adotaram no título a palavra “questão social”. No resumo e no corpo do texto desse universo de trabalho levantados, o termo “questão social” aparece em apenas 8 (oito) trabalhos, que estão relacionados a objetivos diversos. Porém, o objetivo que mais aparece é referente à análise de programas sociais de enfrentamento à fome, principalmente do Fome Zero e do Bolsa Família, seguido de artigos com outros objetivos variados como analisar a luta da sociedade civil contra a fome; debater a comida frente aos desafios impostos pelo capitalismo contemporâneo; examinar como a valorização do capital reflete na segurança alimentar e nutricional e apreender o processo de construção das políticas sociais relacionadas à alimentação e à nutrição.

¹ Segundo Boschetti e Behring (2021, p. 73), “[...] o ultraneoliberalismo é reforçado também por um reacionarismo violento — neofascista —, que se evidencia em discursos e ações de criminalização das lutas sociais e do pensamento de esquerda, que fortalece o negacionismo e persegue a autonomia da pesquisa, da formação e da produção de conhecimento, com ataques virulentos contra as universidades públicas. O conservadorismo moral negligência os direitos humanos e as conquistas civilizatórias no campo da cidadania constitucional. A investida contra os direitos conquistados pelas mulheres na forma de crítica à ‘ideologia de gênero’ se adensa com uma profunda LGTBfobia, manifestações racistas e destruição da vida dos povos originários”.

Sendo assim, cabe apontar que, ao menos nesta Biblioteca Eletrônica Científica Online, uma das mais importantes no meio acadêmico e científico, o tema da fome e da (in)segurança alimentar e nutricional e sua relação com a “questão social” não aparece em grande parte dos artigos. Além disso, esses trabalhos não tiveram a preocupação de examinar esse tema, comparando as diferentes conjunturas e as particularidades dos governos nacionais, sobretudo no contexto neoliberal. Por essa razão, este artigo procura analisar a fome como uma das manifestações da insegurança alimentar e nutricional, considerando também esse problema social como uma das expressões da “questão social”, ao longo das transformações sócio-históricas no Brasil. O destaque é dado ao período neoliberal iniciado nos anos 1990, principalmente ao contexto dos governos de extrema direita e da pandemia da COVID-19.

Para alcançar esse objetivo, este artigo adotou, como perspectiva teórico-metodológica, a teoria social crítica apoiada na tradição marxista, que auxiliou na apreensão da “questão social” e na maneira de compreender o seu enfrentamento por parte do Estado. Aqui cabe dizer que, dos oito artigos sobre o tema da fome e da insegurança alimentar e nutricional identificados na Biblioteca Eletrônica Científica Online, apenas quatro conceituam a “questão social” a partir de autores da tradição marxista. Dos outros quatro artigos, dois não fazem referência a autores que conceituam a “questão social” e os outros dois fazem referência a autores que defendem uma “nova” pobreza ou uma “nova questão social” e que são considerados pós-modernos. Diferentes dessas abordagens formais-abstrata, este artigo utilizou as contribuições teóricas de marxistas com mais incidência no debate nacional sobre o tema da “questão social”, no âmbito do Serviço Social, como Netto (2001, 2013), Yamamoto (2004, 2007, 2013), Yamamoto e Carvalho (2006), Santos (2012), Castelo (2010, 2021) e Yazbek (2021).

Em particular, Castelo (2010) apresenta uma síntese das contribuições teóricas de Marx e Engels e da tradição marxista para apreender a “questão social” na sua totalidade e confrontar as concepções fragmentadas e imediatistas sobre esse fenômeno social. Ao contrário dessas abordagens formais-abstrata, esse autor compreende a “questão social” como produto social, historicamente determinado pelo modo de produção capitalista, considerando os seus elementos básicos: capital, trabalho assalariado e lutas operárias, como também a forma do Estado conceber e de intervir nas expressões da “questão social”. A esse respeito, lembra Tonet (1995), que “[...] a raiz dos males sociais é buscada em todos os lugares, menos onde ela efetivamente se encontra e que o remédio é sempre alguma medida de reforma e nunca a revolução. Como diz Marx: ‘O Estado jamais encontrará no Estado e na organização da sociedade o fundamento dos males sociais’” (TONET, 1995, p. 51).

Sobre essa afirmação, Marx (2010), em *Glosas críticas marginais* ao artigo *O rei da Prússia e a reforma social. De um Prussiano*, destacou que a atuação do Estado inglês direcionada ao pauperismo demonstrou que a burocracia estatal compreende os problemas da sociedade distantes das condições sociais que explicam ou que coloquem em risco a sua própria existência. Assim, o pauperismo não foi visto como uma consequência do regime da grande indústria, mas como um problema decorrente da lei natural, da vida particular, das falhas eventuais da administração ou de caráter dos trabalhadores. Logo, tanto o Estado inglês quanto outros Estados, procuraram e procuram encontrar as soluções para os problemas sociais no âmbito da administração ou na forma de Estado, pois não podem ser enfrentados de outro modo sob pena de colocar em xeque a ordem burguesa. Como esclarece o próprio autor:

[...] para a Inglaterra a miséria está fundada na *lei da natureza*, segundo a qual a população constante e obrigatoriamente extrapola os meios de subsistência. Numa outra

perspectiva, ela explica o pauperismo a partir da *má vontade dos pobres* [...]. Por fim, todos os Estados buscam a causa nas falhas *casuais* ou *intencionais* da *administração* e, por isso mesmo, em medidas administrativas o remédio para suas mazelas (MARX, 2010, p. 38-39, grifos do autor).

A partir dessas contribuições teóricas de autores que auxiliam na apreensão dos elementos constitutivos da “questão social” e na forma do Estado compreendê-la e enfrentá-la é que se buscou problematizar os dados e as informações sobre a fome e a (in) segurança alimentar e nutricional no Brasil. Tais dados e informações foram levantados a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental que ocorreu entre junho de 2021 e maio de 2022 nas plataformas de bibliotecas digitais, nos sites de periódicos científicos de órgãos públicos, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e de organizações que atuam na área da segurança alimentar e nutricional, (como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), a Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (FIAN BRASIL) e a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN)), com base nas seguintes palavras-chave: “questão social”, fome, e (in)segurança alimentar e nutricional.

Os dados e as informações que foram levantados na pesquisa bibliográfica (em livros, artigos, teses e dissertações sobre o tema) e na pesquisa documental –, com base em síntese de indicadores sociais, notas, informes, inquéritos, cartas de organizações (conselhos, fóruns e redes), relatórios de pesquisas e das conferências nacionais dessa área social (referenciados neste trabalho) –, estão ligados às causas da fome e da insegurança alimentar e nutricional (como a concentração de renda, de terra, o racismo, o patriarcado e o autoritarismo), as suas principais expressões (como o número de pessoas e setores da população em situação de fome no país, as dificuldades desses segmentos, sobretudo em razão da falta/insuficiência de renda ou aumento da cesta básica, de terem acesso aos produtos alimentícios, a não prestação de serviços públicos essenciais, o inadequado controle de qualidade dos alimentos etc.) como também a forma como o Estado vem intervindo nesses problemas sociais por meio de ações, planos, projetos, programas, políticas e sistemas sociais, incluindo aqui as medidas contrarreformistas de destruição dos direitos e de degradação do meio ambiente.

Dessa maneira, foi possível apresentar os principais resultados dessa pesquisa neste trabalho, cujo eixo de análise também está centrado na apreensão da fome e da insegurança alimentar e nutricional como expressões da “questão social” e na forma como o Estado brasileiro enfrenta essas manifestações, sem colocar em xeque a ordem capitalista². Este eixo de análise orientou as três seções articuladas deste artigo: a primeira trata da fome e da insegurança alimentar e nutricional no desenvolvimento do capitalismo dependente brasileiro; a segunda analisa a fome e a (in) segurança alimentar e nutricional no contexto da neoliberalização; e a terceira, que é um desdobramento da seção anterior, trata desse tema no contexto dos governos neoliberais de extrema direita e da COVID-19. Por fim, o trabalho apresenta suas considerações finais como um último momento de síntese dessas três seções.

² Como lembra Netto (2001, p. 28) “[...] tomar a ‘questão social’ como problemática configuradora de uma processual específica é remetê-la concretamente à relação capital/trabalho –, o que significa, liminarmente, colocar em xeque a ordem burguesa”.

A fome e a insegurança alimentar e nutricional no desenvolvimento do capitalismo dependente brasileiro

No capitalismo, as desigualdades e as lutas sociais delas decorrentes derivam do fenômeno chamado “questão social”, que é ocasionado pelo caráter coletivo da produção contraposto a apropriação privada do trabalho, das condições necessárias para a sua realização, assim como dos seus frutos (IAMAMOTO, 2004). Segundo Netto (2013), esse fenômeno, apesar de estar na origem do capitalismo, apenas foi denominado como “questão social” na terceira década do século XIX para explicar o pauperismo na Europa Ocidental. Porém, alerta que “[...] a caracterização da ‘questão social’, em suas manifestações já conhecidas e em suas expressões novas, tem de considerar as particularidades histórico-culturais e nacionais” (NETTO, 2013, p. 11). Segundo Yazbek (2021, p. 20) na “América Latina a ‘questão social’ vai expressar os traços comuns da longa história de dependência do continente”.

Neste sentido, a apreensão da “questão social” e de suas expressões no Brasil, sem desprezar o caráter universal da lei geral de acumulação capitalista e suas especificidades nacionais, deve considerar as particularidades do capitalismo dependente na formação social brasileira. Destaca-se o caráter da modernização conservadora operada pelo nascimento e desenvolvimento do capitalismo no país, que não rompeu com as características mais marcantes da economia escravista, como o latifúndio e a monocultura (cabe mencionar aqui também o patriarcado e o racismo estrutural e estruturante); os processos de revolução passiva, que se expressam por meio de práticas das classes dominantes de excluir ou de impedir que as classes subalternas participem dos processos de decisão política; e o papel central do Estado, que impedia e impede a emergência de sujeitos defensores de interesses coletivos e de projetos alternativos de sociedade (NETTO, 1996).

Considerando o contexto da Primeira República, Iamamoto e Carvalho (2006) apontam que o aparecimento da “questão social” “[...] diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 125). Para demonstrar esse aparecimento, os autores ressaltam o longo processo de transição por meio do qual se constituiu um mercado de trabalho nos moldes capitalistas, sobretudo no momento de pleno amadurecimento desse mercado nos principais centros urbanos. No começo do século XX, destacam que a exploração abusiva dos operários pelo capital, a constituição dos operários como classe social, sua luta defensiva e reivindicatória, fez com que a classe dominante e suas frações fossem obrigadas a se posicionar, em particular por intermédio do Estado (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006)³.

Segundo Castro (1984), o problema da fome, “[...] longe de traduzir obra do acaso, parece condicionado às mesmas leis gerais que regulam as outras manifestações sociais de nossa cultura” (CASTRO, 1984, p. 20). Desde o período da colonização, passando pelo contexto do nascimento e desenvolvimento do capitalismo brasileiro, a economia estava subordinada aos interesses do capital estrangeiro, mercantil em um primeiro momento e posteriormente monopolista. Ao longo dessa trajetória sócio-histórica, Castro (1965) considerou a fome “[...] produ-

³ Estudos recentes vêm aprofundando e trazendo novos e velhos elementos sobre a gênese da “questão social” no Brasil. Segundo Castelo (2021, p. 95-96), “Dentre as polêmicas, apresentamos uma contribuição sobre os estudos das origens da ‘questão social’ no Brasil. Afinal, quando ela surge? Comumente a ‘questão social’ é apresentada na literatura especializada do Serviço Social como produto da Era Vargas ou do período colonial. No nosso caso, trazemos para o debate a hipótese da origem da ‘questão social’ estar localizada no início do Segundo Reinado”.

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

Particularmente, Castro (1984) apontou que na fase de transição da economia agrária para a agroindustrial, na qual desenvolve o processo de urbanização, o problema da fome no Brasil manteve-se para a maioria trabalhadora e de suas famílias; e diferente de países como os Estados Unidos, que passaram pela transição do regime de produção sem desequilibrar a alimentação, no Brasil e em outros países da América Latina, “[...] a indústria do ‘fique rico depressa’ para uns poucos [foi], ao mesmo tempo, a ‘indústria da fome’ para a maioria” (CASTRO, 1984, p. 269).

A industrialização, ainda que restringida, impulsionou o crescimento da economia no país a partir de 1930, principalmente em alguns setores, como o industrial e o agrário, que nos 15 anos seguidos, segundo Castro (1984), tiveram um aumento da produção, em média, de 190% e de 40%, respectivamente. Contudo, esse autor sinalizou que não ocorreu uma distribuição real das rendas, como também não houve um investimento efetivo nas diferentes regiões e setores da economia. Portanto, o país não experimentou um autêntico desenvolvimento social. Pelo contrário, “[...] a fome no Brasil, que perdura, apesar dos enormes progressos alcançados em vários setores de nossas atividades, é consequência, antes de tudo, de seu passado histórico, com os seus grupos humanos, sempre em luta e quase nunca em harmonia” (CASTRO, 1984, p. 16).

Nesse período, Castro (1984) denunciou os preconceitos morais, os interesses econômicos e o racismo das classes dominantes para justificar o problema da fome no país. Ziegler (2012) apontou que, no *Documentário do Nordeste* de 1937, Josué de Castro retomou argumentações desenvolvidas no texto *Alimentação e raça* de 1935. Neste Documentário, ao criticar a tese dominante nos meios políticos e intelectuais, que considerava os afro-brasileiros, os índios e os caboclos preguiçosos, pouco inteligentes e avessos ao trabalho e que atrelavam, por essas razões, a subalimentação por causa da raça, Josué de Castro demonstrou como as classes dominantes estavam presas a visões preconceituosas racistas (ZIEGLER, 2012).

Desde os anos 1930, o Estado vem adotando ações centralizadas, emergenciais e compensatórias no enfrentamento da fome⁴; e que em determinadas conjunturas foram importantes para amenizar a situação de fome de milhares de trabalhadores e famílias, ainda que não tocassem no padrão de desigualdade social oriundo do processo de produção, no qual os latifundiários e as sociedades multinacionais estrangeiras controlavam e controlam a maior parte da produção agrícola exportadora, que contribuiu com um crescimento espetacular da Europa no pós-guerra (ZIEGLER, 2012).

A irrupção do capitalismo monopolista dependente no final dos anos 1950 (FERNANDES, 1981), que se caracterizou pelo investimento na industrialização pesada e por uma expansão das relações capitalistas na agricultura, contribuiu com o aumento do desempregado, do subempregado e da indigência, o que impulsionou a organização política da classe trabalhadora nos centros urbanos e nas áreas rurais. Na região Nordeste, por exemplo, provocou o surgimento das Ligas Camponesas, com o objetivo inicial de atender os interesses dos mortos de

⁴ Sobre essas ações, ver Burlandy (2003) e Silva (2006).

fome e de misérias (CASTRO, 1967). Tais Ligas lutaram pela posse da terra e pela reforma agrária. Um dos seus principais sujeitos, Francisco Julião, alertou os camponeses que “[...] ‘não pode haver felicidade de estomago vazio’, ‘a fome é inadiável e não se transfere: ou se mata a fome ou se morre dela’, [...] ‘o inimigo é o latifundiário’” (CASTRO, 1967, p. 199).

Porém, com o golpe civil-militar de 1964, que serviu para consolidar o capitalismo monopolista dependente no país, as Ligas Camponesas, os sindicatos agrícolas e industriais, os partidos e os movimentos sociais de esquerda foram derrotados pelos serviços secretos e comandos da ditadura civil-militar. Apenas subsistiram de forma clandestina pequenos grupos de resistência, como os armados (ZIEGLER, 2012). As ações de enfrentamento à fome foram extintas, com exceção da merenda escolar. Além disso, a ditadura impediu que o problema da fome fosse apreendido como produto da concentração de renda e de terra, passando a considerar como um dos temas proibidos ou como um fenômeno biológico ou nutricional (CERRI; SANTOS, 2003; SILVA, 2006).

Apenas com o fim da ditadura civil-militar foi possível avançar no debate sobre as causas estruturais do problema da fome no país; e apreendê-la como uma expressão nefasta do estado de insegurança alimentar e nutricional, que se manifesta pela dificuldade da maioria trabalhadora de ter acesso aos produtos alimentícios, principalmente por não dispor de renda para comprar os alimentos; pela dificuldade de acessar os serviços públicos de saúde, educação, saneamento e abastecimento de água; pela falta de condições dignas de moradia (HOFFMANN, 1996); pelo inadequado controle de qualidade dos alimentos; pelo abastecimento de alimentos irregular em várias áreas rurais e urbanas; pela extrema concentração de terra e de renda; pela falta de apoio ao pequeno produtor; e pela lentidão da reforma agrária (VALENTE, 2002).

Tais manifestações da insegurança alimentar e nutricional, por expressarem desigualdades, são determinadas pela contradição entre capital e trabalho; portanto, correspondem as expressões da “questão social”. Nessa direção, Pinheiro e Carvalho (2010) destacam que “[...] a contradição capital-trabalho é capaz de determinar quadros de carências e desequilíbrios nutricionais que são evidências de um mesmo fenômeno social: a insegurança alimentar e nutricional” (PINHEIRO; CARVALHO, 2010, p. 125-126). As autoras reforçam que a “questão social” também se expressa por meio da questão alimentar e nutricional (da fome, da desnutrição, da obesidade ou da má nutrição), posto que a submissão do trabalho e da sociedade ao capital interfere no modo de se alimentar, viver, adoecer e morrer da população.

Os avanços no debate conceitual e político sobre a (in)segurança alimentar e nutricional decorrentes da resistência dos setores democrático-populares no período da redemocratização se expressaram, no ano de 1986, com a sistematização de um primeiro conceito de segurança alimentar no âmbito do Ministério da Agricultura; com a criação da proposta de técnicos e consultores desse Ministério de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar vinculado à Presidência da República; com a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde: luta pelo direito à saúde e reconhecimento da alimentação como direito; e, como desdobramento dessa, a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Contudo, esses avanços não foram suficientes para alterar o caráter centralizador, emergencial e a superposição de ações nessa área social, com a manutenção e a criação de programas de alimentação, como o Programa de Alimentação Popular e o conhecido Tíquete de Leite (CERRI; SANTOS, 2003; BURLANDY, 2003).

A Constituição Federal de 1988, embora tenha incluído, em parte, os anseios da classe trabalhadora –, como os direitos políticos e sociais, em especial atenção dada ao direito ao trabalho, a incorporação da noção de seguridade social constituída pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, e a responsabilidade do Estado em realizar a reforma agrária –, incorporou principalmente as reivindicações do grande capital nacional e, em particular, das multinacionais e da rede internacional de poder financeiro e político (FERNANDES, 2006), que se beneficiaram com o projeto neoliberal em curso no Brasil desde o começo dos anos 1990.

A fome e a (in) segurança alimentar e nutricional no contexto brasileiro da neoliberalização

Como resposta à crise econômica, que persistia desde o começo dos anos 1980, o Estado brasileiro, no início da década de 1990, passou a colocar em prática o projeto neoliberal, em sintonia com as diretrizes do chamado Consenso de Washington. Desse modo, o país passou a se inserir no atual estágio de internacionalização do capital, mantendo a sua dependência e subalternidade. Com base em Netto (1998), Antunes (2009) destacou que “[...] o processo de reestruturação produtiva do capital [é] a base material do projeto ideopolítico neoliberal, a estrutura sob a qual se erige o ideário e a pragmática neoliberal” (ANTUNES, 2009, p. 60). Essa programática vem se expressando por meio de um “[...] movimento pendular, ou seja, quer via governos neoliberais ‘puros’ [ortodoxos ou radicais], quer pela ação de governos mais próximos ao social-liberalismo, sendo em ambos os casos os pressupostos fundamentais do neoliberalismo se mantêm essencialmente preservados” (ANTUNES, 2018, p. 267).

O governo nacional de Fernando Collor de Melo (1990-1992) foi o primeiro a adotar o receituário neoliberal ortodoxo. Em 1991, o Partido dos Trabalhadores (PT), que forjou um governo paralelo, elaborou uma proposta de política nacional de segurança alimentar e nutricional, que foi apresentada ao governo Collor e que não se interessou. Após o seu *impeachment*, o PT reapresentou esta proposta ao novo presidente da República, Itamar Franco (1992-1994), que em maio de 1993 criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Este Conselho tinha como principal objetivo coordenar a elaboração e a implementação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que estava voltado para as 32 milhões de pessoas em situação de fome e pobreza extrema no país. Porém, este Plano não tocou no padrão de acumulação que agravava a pauperização absoluta, exatamente por estar articulado a uma política econômica neoliberal. Em julho de 1994, o CONSEA convocou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que ampliou o conceito de segurança alimentar, com a incorporação da dimensão nutricional, e confirmou a concentração da renda e da terra como uma das principais causas da situação de insegurança alimentar e nutricional, que corresponde a uma das expressões da “questão social” agravada nesse contexto de internacionalização do capital. Como lembra Iamamoto (2007),

O capital internacionalizado produz a concentração de renda, em um polo social (que é, também espacial) e, noutro, a polarização da pobreza e da miséria, potenciando exponencialmente a lei geral da acumulação capitalista, em que se sustenta a “questão social” (IAMAMOTO, 2007, p. 111).

Não é por acaso que no ano de 1993 mais de 40% da população estava abaixo da linha da pobreza, sendo que aproximadamente 20% estavam abaixo da linha da indigência (GONÇALVES, 1999). Contudo, a vitória na eleição para a presidência da República de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, significou um retrocesso em várias áreas, em particular da segu-

rança alimentar e nutricional pois esse ex-ministro da fazenda do governo anterior, nos seus dois mandatos (1995-2002), buscou consolidar o projeto neoliberal ortodoxo que solapava as conquistas dos setores democrático-populares incorporadas na Constituição Federal de 1988 e nas leis sociais dos anos 1990. Como exemplo, por meio da Medida Provisória nº 813/1995, criou o Programa Comunidade Solidária e o seu Conselho Consultivo, que extinguiu o CONSEA. Neste Conselho do Comunidade Solidária, a segurança alimentar e nutricional foi diluída em seus vários componentes (alimentação e nutrição, questão agrária, geração de emprego e renda, etc.), perdendo a sua centralidade (BURLANDY, 2003). Na área de alimentação e nutrição, os programas que faziam parte da Agenda Básica do Comunidade Solidária mantiveram o caráter emergencial e assistencialista (SILVA, 2006).

Essa decomposição dos componentes da segurança alimentar e nutricional, que levou ao máximo a sua extinção, ocorreu porque o governo FHC considerava que a proposta criada pelo CONSEA (extinto por esse governo) poderia ser um entrave na exportação de produtos do setor primário (agricultura, pecuária, extrativismo), tendo em vista que a União Europeia e os Estados Unidos poderiam, assim, manter a política de subsídios e o fechamento dos mercados aos produtos do agronegócio brasileiro. Esse possível entrave era visto com preocupação pelo governo, que estava disposto a ceder ao máximo para favorecer a exportação dos produtos do agronegócio no mercado internacional mundializado. O custo disso para o país veio acompanhado do aumento da fome, da desnutrição e, de um modo geral, da insegurança alimentar e nutricional (VALENTE, 2003).

Segundo Lavinias (1998), nos três primeiros anos do governo FHC (1995-1997) ocorreu uma melhora no acesso alimentar dos setores mais pobres da população, que foi decorrente do controle da inflação e do aumento do salário mínimo ocasionados pela estabilidade criada pelo Plano Real, mas essa alteração só foi possível de ser notada no cenário nacional, pois nesse mesmo período houve o aumento da pobreza e da miséria nas principais metrópoles do país, que foi resultado do crescimento do desemprego, principalmente entre os trabalhadores menos qualificados. Contudo, a partir de 1997 nota-se uma reversão dessa tendência nacional de melhoria do acesso a alimentos, que se deve ao efeito conjugado da queda da renda dos trabalhadores e do aumento do preço da cesta básica. Os programas de enfrentamento à fome e à pobreza, sobretudo no segundo mandato de FHC, como os programas ministeriais de transferência direta de renda mínima, não produziram efeitos que pudessem alterar significativamente essa realidade. Pelo contrário, de acordo com Rocha (2003), entre os anos 1999 e 2001, o número de indigentes no país aumentou de 8,74% para 10,15%.

Entretanto, esse contexto de profundo retrocesso social não ocorreu sem resistência dos setores democrático-populares, que se expressou com a participação e sistematização de um conceito de segurança alimentar e nutricional à Cúpula Mundial da Alimentação em 1996; a difusão do conceito no país; a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos; e a elaboração do Projeto Fome Zero (PFZ) pelo Instituto Cidadania: uma organização do Partido dos Trabalhadores (PT) presidida, na época, por Luiz Inácio Lula da Silva, que conseguiu ser eleito em 2002 para a presidência da República, em decorrência do descontentamento dos trabalhadores e de frações da burguesia nacional com os governos de FHC, das transformações da sociedade, do PT e desse próprio dirigente.

Durante os seus dois governos (2003-2010), Lula, por meio de uma variante social-liberal, manteve o projeto neoliberal do governo FHC⁵, pois preservou os interesses do capital financeiro, com a manutenção do superávit primário associada ao pagamento de juros e encargos da dívida pública, além de ter reeditado e adotado um conjunto de medidas contrarreformistas. Assim, seu governo relegou as ações estruturais do PFZ, como os programas de reforma agrária e de geração de emprego e renda, que são considerados importantes para atenuar as determinações da insegurança alimentar e nutricional. Isto é, seu governo limitou-se a manter um padrão minimalista de intervenção nessa expressão da “questão social” –, a partir da implementação de ações específicas e locais, como os programas de transferência direta de renda mínima, de doação e distribuição de cestas básicas, de aquisição e incentivo à distribuição de leite, dos restaurantes populares e dos bancos de alimentos –, que produziu efeitos emergenciais consideráveis, mas sem alterar substancialmente as suas causas reais.

Por meio do PFZ, o governo Lula recriou em 2003 o CONSEA, que passou a atuar no processo de construção de uma política nacional para essa área social e criou o Programa Bolsa Família (PBF), que passou a ser o principal programa do seu governo. Em 2004, o CONSEA convocou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) (BRASIL, 2004), que denunciou a política econômica e o custo da dívida pública, como as principais causas da insegurança alimentar, da desnutrição e da obesidade de 53 milhões de brasileiros (as), que estavam abaixo da linha da pobreza. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), os governos Lula condicionaram as áreas sociais à política econômica neoliberal ancorada na ideologia do social-liberalismo. Assim, a compreensão das desigualdades sociais e da pobreza, como também a forma de conceber e de implementar as políticas sociais, restringiram ao âmbito da classe trabalhadora e de seus rendimentos, desconsiderando, portanto, os rendimentos do capital e as causas estruturantes dos problemas sociais.

O CONSEA –, que participou da elaboração do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) instituído pela Lei Orgânica de SAN de 2006, do qual também faz parte –, convocou a III CNSAN, em 2007, que apontou que a segurança alimentar e nutricional no país depende de um conjunto de prioridades estruturais, como: a coordenação de uma política econômica e social, que subordine o desenvolvimento econômico às prioridades sociais e à sustentabilidade ambiental; o fortalecimento do papel do Estado na garantia dos direitos sociais; a realização da reforma agrária, a geração de emprego e renda, bem como um conjunto de ações específicas e locais. Porém, esta Conferência não deixou de destacar os avanços institucionais e a melhora dos indicadores sociais, que demonstraram ter havido uma diminuição da pobreza absoluta e da fome desde 2003, mas sem ocorrer uma redução substantiva das desigualdades, principalmente fundiária (BRASIL, 2007).

Iamamoto (2013), ao se basear no relatório da ONU-PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010), aponta que dos 15 países com maior desigualdade no mundo, dez estão localizados na América Latina e Caribe, sendo que o Brasil e o Equador possuem o terceiro pior Índice Gini: 0,56 (quanto mais próximo de 01 o coeficiente, mais desigual é o país). Além disso, a autora aponta que o grau de concentração de propriedade da terra no Brasil não sofreu nenhuma alteração significativa desde 1985, pois destaca que

⁵ De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007), o governo Lula manteve a mesma política econômica executada pelo governo FHC. Segundo Coutinho (2008, p. 141), “Lula desarmou as resistências ao modelo liberal-corporativo e abriu assim caminho para uma maior e mais estável consolidação da hegemonia neoliberal”.

no 10º Censo Agropecuário 2006, do IBGE, o Índice de Gini (indicador da desigualdade da propriedade fundiária) registrou 0,854 pontos, praticamente o mesmo das pesquisas anteriores: 0,856 pontos na pesquisa de (1995-1996) e 0,857 pontos na de 1985. Essa “[...] desigualdade é indissociável do processo de ‘modernização produtiva’ e da inserção do país no competitivo mercado mundial de commodities agrícolas, atualizando sua condição histórica de economia agroexportadora [...]” (IAMAMOTO, 2013, p. 327), tendo em vista que a autora chama atenção para a compra de terras por grandes conglomerados financeiros mundiais, sem controle público, voltados à produção de produtos agropecuários para exportação, à disputa pela água, por recursos minerais e pela biodiversidade.

Entretanto, Iamamoto (2013), ao considerar o relatório *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda* (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012), constata que, embora a desigualdade brasileira esteja entre as doze mais altas do mundo, ela esteve em queda, pois o Índice de Gini, nessa década, de 0,53 pontos foi o menor desde os registros nacionais iniciados em 1960. Essa inédita redução da desigualdade de renda – e não da concentração da propriedade e de capital –, identificada pelo IPEA (2012) nesse período, teve como fontes, captadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD): o trabalho (58%), a previdência (19%), o Programa Bolsa Família (13%), o Benefício de Prestação Continuada (4%) e outras rendas, como aluguéis e juros (6%). Assim, nota-se que a redução da desigualdade de renda esteve atrelada ao trabalho e às prestações sociais previdenciárias. Porém, sem os programas e benefícios assistenciais de transferência direta de renda mínima, essa desigualdade de renda teria caído 36% menos nessa década (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

Apesar desses avanços no enfrentamento da desigualdade de renda, da pobreza absoluta e de outras conquistas no campo jurídico-político⁶, o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), também eleita pelo PT, deu continuidade à vertente social-liberal, ao manter a política econômica neoliberal e o padrão minimalista de intervenção nas expressões da “questão social”. A exemplo, manteve o PBF, criou o Plano Brasil sem Miséria e o Programa Brasil Carinhoso, mesmo os sujeitos mais progressistas denunciando as reais determinações da fome e da insegurança alimentar no país, o que demonstra que as causas estruturantes dessas expressões da “questão social” não vêm ganhando centralidade na formulação e implementação das políticas sociais ou, como apontou Pinheiro e Carvalho (2010), não vêm tendo impacto nos arranjos político-institucionais dessa área social.

Nos dois governos Dilma, por exemplo, o CONSEA convocou duas conferências nacionais. Nos respectivos relatórios destas duas Conferências há um reconhecimento dos avanços obtidos no campo jurídico-político e no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional no país, que conseguiu, em 2014, sair pela primeira vez do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU). Contudo, estes dois documentos destacam que a insegurança alimentar e nutricional persiste, particularmente entre os povos indígenas, as comunidades tradicio-

⁶ Ainda sobre os avanços, destaca-se a criação de decretos, leis e emendas constitucionais direcionadas a essa área social, como o Decreto nº 6.273/2007 que instituiu, como instância do SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); a Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos estudantes da educação básica; a Emenda Constitucional nº 64/2010, que alterou o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, incluindo o direito à alimentação como um direito social; e o Decreto nº 7.272/2010, que regulamentou a lei que criou o SISAN; instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

nais, as populações urbanas em situação de rua e miséria, a comunidade LGBTQIA+, as pessoas com deficiência, os segmentos da população negra e, em especial, entre as mulheres que são as principais ou únicas responsáveis pelos meios de subsistência de suas famílias. As causas desse estado permanente de insegurança alimentar e nutricional estão relacionadas à contradição entre capital e trabalho e às particularidades que o capitalismo dependente assume na formação social brasileira, como se pode concluir do relatório da IV CNSAN:

[...] nosso país ainda se defronta com contradições e desafios decorrentes de nosso histórico de desigualdade social e racial, das marcas deixadas pelo autoritarismo no Estado brasileiro e de um sistema político que limita a representação democrática. Estão suficientemente demonstrados os danos causados pelo modelo agrícola concentrador de terra, pela monocultura intensiva em agrotóxicos e os riscos da utilização dos transgênicos (BRASIL, 2012, p. 14).

Com a realização da V CNSAN, em 2015, procurou-se assegurar a manutenção das conquistas nessa área social e resistir aos retrocessos e ameaças à democracia liberal brasileira (BRASIL, 2015). Porém, com o *impeachment* da presidenta Dilma em 2016, que se traduziu em um golpe institucional, e a posse do seu vice, Michel Temer e, logo em seguida, com a vitória na eleição de 2018 para a presidência da República do candidato da extrema direita, Jair Messias Bolsonaro, iniciou-se um período da história do país marcado pelo aumento do conservadorismo, do neofascismo, do negacionismo e por um neoliberalismo radicalizado, que vem agravando a fome e a insegurança alimentar e nutricional, com o desmonte dessa área social e adoção de medidas emergenciais e assistencialistas, em particular no contexto da pandemia da COVID-19.

A insegurança alimentar e nutricional no contexto dos governos neoliberais de extrema direita e da COVID-19

O agravamento da insegurança alimentar e nutricional e principalmente da fome, como expressões da “questão social”, tem uma relação direta com as crises inerentes ao modo de produção capitalista e que afetam principalmente a maioria trabalhadora. Segundo Teixeira (2022), “[...] a fome tem uma relação direta com as crises econômicas em uma sociedade salarial. Se a forma de acesso a bens e serviços é o salário e a renda, a ausência destes leva a população à situação de fome [...]” (TEIXEIRA, 2022, p. 454), que já aumentava, pois “[...] os dados da Pesquisa de Amostra de Domicílios POF (2017-2018) apontavam que a fome voltava a crescer no Brasil desde 2016” (TEIXEIRA, 2022, p. 454). Esse aumento da fome e da insegurança alimentar e nutricional, em tempos de crise, está também associado à atuação do Estado, que, em momentos como esse, tende, ainda mais, a priorizar os interesses do capital, sobretudo financeiro, em detrimento das necessidades sociais da maioria trabalhadora.

A FIAN BRASIL, sem desprezar os avanços e os desafios herdados pelos governos anteriores, apresentou, por meio de um informe, os retrocessos gerados com esse golpe institucional de 2016: na capacidade do Estado de garantir a proteção social e de combater à fome, com a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 e com os projetos de contrarreforma da previdência social e trabalhista; na promoção de sistemas sustentáveis de produção e consumo de alimentos nutricionalmente adequados, com a ampliação do poder da bancada ruralista no Congresso Nacional e com a implementação de um conjunto de medidas contrarreformistas (extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, fragilização da concepção, da institucionalidade e dos programas voltados para a agricultura familiar, desqualificação da reforma agrária, des-

construção dos direitos constitucionais dos povos indígenas, aumento da precarização dos órgãos de proteção aos povos e comunidades tradicionais e do racismo institucional); na abordagem intersetorial e participativa da segurança alimentar e nutricional como direito, em decorrência do descaso com as experiências de democracia participativa e da interrupção das ações nessa área, que estão atreladas ao corte orçamentário; e no agravamento da criminalização e da violência dos movimentos sociais e entidades de defesa de direitos humanos (FIAN BRASIL, 2017). Desse modo, pode-se notar que o agravamento da fome e da insegurança alimentar pós golpe institucional de 2016 é decorrente das medidas do Estado, que promoveram o desmonte das políticas e dos programas da área da segurança alimentar e nutricional, em particular os voltados aos camponeses, e que, ao mesmo tempo, favoreceram os interesses do agronegócio exportador. Como também aponta Cunha (2017),

[...] as iniciativas agrárias do governo Temer significam um duro golpe contra os direitos e programas voltados aos camponeses, com a extinção de ministérios, órgãos e programas que lhes favoreciam. O apoio oficial irrestrito ao agronegócio vem possibilitando o avanço da fronteira agrícola sobre territórios ocupados pelos camponeses, com efeitos nefastos sobre as políticas fundiárias e de distribuição da propriedade e renda no campo. Mas não só isso, a violência crua se recrudescceu, materializando-se em mortes e violências as mais diversas, com crescimento dos envolvidos em conflitos por terra e água. Enquanto isso, a ideologia dominante encontrou o seu jargão preferido, ‘o agro é pop’ (CUNHA, 2017, p. 321-322).

Em apenas um ano, a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE mostrou um aumento da pobreza, entre 2016 e 2017, de 52,8 milhões para 54,8 milhões de pessoas; e da pobreza extrema de 13,5 milhões para 15,2 milhões de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). Ao mesmo tempo, o agronegócio, com subsídios do Estado, vem batendo recordes com a venda de produtos agrícolas para o exterior, mas sem que isso se reverta, nacionalmente, na ampliação de empregos e no atendimento às demandas da população por uma alimentação em quantidade e de qualidade.

Com a eleição para a presidência da República do candidato Bolsonaro, hoje filiado ao Partido Liberal (PL), alçou ao poder um governo neoliberal de extrema direita, com nítidas características neofacistas e negacionistas, que vem aumentando a pobreza e a fome no país, com a implementação de um programa que favorece o mercado, do qual fazem parte: a contrarreforma da previdência social; o Plano Mais Brasil constituído pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Emergencial, PEC dos Fundos, PEC do Pacto Federativo; e o projeto de contrarreforma da administração pública.

No âmbito da segurança alimentar e nutricional, o SISAN vem passado por um acelerado desmonte, que envolve: a extinção do CONSEA e da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tinha um papel importante na coordenação intersetorial da PNSAN, na descentralização do Sistema e na gestão de programas estratégicos; a focalização ainda maior nos usuários/beneficiários do PBF, em razão do orçamento de 2020 inferior ao de 2019 e da utilização de critérios para o cancelamento de benefícios; a desativação da CAISAN e a não convocação da VI Conferência Nacional, prevista para acontecer em 2019 (FIAN BRASIL, 2017); a redução drástica de recursos financeiros para este Sistema, que, em 2014, tinha um orçamento de 2,5 bilhões e que passa a dispor, em 2019, apenas de R\$ 447 milhões; e o desmantelamento das ações voltadas para a agricultura familiar, assentamentos rurais, povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL *et al.*, 2020).

Neste sentido, cabe destacar o aumento do desmatamento e da degradação florestal, que favorece o sistema agroindustrial, conhecido como agronegócio, sobretudo na Amazônia. Segundo Azevedo (2022), “[...] a Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) [aponta que], no período de agosto de 2018 a julho de 2021, o desmatamento na Amazônia aumentou 56,6% em relação ao mesmo período em anos anteriores, só em Unidades de Conservação o aumento foi de 63,7%” (AZEVEDO, 2022, p. 492). A autora ainda demonstra, a partir dessa nota do IPAM, que esse desmatamento tem sido favorecido por medidas governamentais, que passam pelo corte no orçamento, substituição de gestores a frente de experiências exitosas, flexibilização das penalidades, desmonte das instâncias de governança e de participação social e desarticulação institucional.

Essas medidas, que fazem parte do programa neoliberal do governo de extrema direita de Bolsonaro e que vêm promovendo o desmonte da política ambiental e, de um modo geral, das políticas sociais, agravaram ainda mais a pandemia da COVID-19, que vem expondo a olho nu a forma pela qual o capitalismo explora a força de trabalho, principalmente os setores pauperizados, constituídos por homens e mulheres negras, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais.

A PENSSAN realizou um inquérito nacional em 2020, com o objetivo de analisar a insegurança alimentar no Brasil no contexto da pandemia da COVID-19; e constatou que 55,2% dos domicílios brasileiros possuíam moradores(as) em estado de insegurança alimentar e nutricional, e 9% de domicílios conviviam com a fome. Em outros termos, do total de 211,7 milhões de brasileiros (as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de insegurança alimentar e nutricional, destes 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros (as) enfrentavam a fome. A situação de insegurança alimentar e nutricional grave foi maior quando a pessoa estava desempregada e com o trabalho informal; e nas pessoas do sexo feminino ou de raça/cor da pele autodeclarada preta/parda ou com menor escolaridade. Este inquérito nacional identificou que a crise econômica e política, dos últimos anos, agravou ainda mais a pandemia da COVID-19 e seus resultados demonstram que o país possui hoje dois mapas da fome: “[...] um é o Mapa Geográfico, como mostram as desigualdades regionais relativas à [insegurança alimentar e nutricional] e fome; [e] o segundo, um Mapa Humano, mostrando que poucos detêm o direito humano à alimentação adequada e saudável” (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR, 2021, p. 54).

Entretanto, com essa crise pandêmica, o governo Bolsonaro não demonstrou a mesma agilidade e o interesse de investir na área social, como teve ao divulgar, por meio do Banco Central, um pacote de medidas, que liberou aos bancos, em 24 de março de 2020, um valor dez vezes maior do que foi gasto durante a crise de 2008, ou seja, cerca de R\$ 1,2 trilhão para empréstimos a pessoas e empresas, como forma de atenuar as consequências da crise, mas que foram decisivas para o lucro de 24,3 bilhões dos quatro maiores bancos no país no 1º semestre de 2020 (SALVADOR, 2020).

Por essa razão, a situação de fome e de insegurança alimentar e nutricional, como expressões da “questão social”, vem sendo agravada por medidas contrarreformistas do Estado, que favorecem o capital de dominação financeira, mesmo aquelas nomeadas pelos governos neoliberais de políticas de combate à fome e à pobreza, como os programas de transferência direta de renda mínima, que são concebidos, aceitos e adotados por esses governos, de diferentes matizes, por estarem atrelados às falhas de mercado. Como esclarece Castelo (2008), na visão do

social-liberalismo e, mais ainda, do neoliberalismo radicalizado, como se pode aqui incluir, “[...] o pauperismo não deve ser atribuído à dinâmica da acumulação capitalista e a inserção subordinada do Brasil no mercado mundial [...], mas sim às falhas de mercado e a não-dotação de certos ativos por parte dos pobres” (CASTELO, 2008, p. 30).

Logo, não é de estranhar que num cenário de crise pandêmica, no qual a “questão social” está mais maximizada, a opção pelo governo neoliberal de extrema direita de Bolsonaro tenha sido a de propor um Auxílio Emergencial, que expressa uma das formas emergenciais recorrentes na atualidade de enfrentar a fome e a insegurança alimentar e nutricional, mas que não alteram as suas causas reais. Teixeira (2022), nessa direção, demonstra a má gestão da crise sanitária por parte deste governo, com “[...] a não existência de um plano para a crise, a ausência de uma resposta econômica aos efeitos da pandemia, especialmente na relação com os alimentos [...]” (TEIXEIRA, 2022, p. 455); e lembra que o governo demorou a propor o Auxílio Emergencial.

Além de demorar a tomar iniciativa, o governo Bolsonaro, quando resolveu se posicionar, propôs um Auxílio Emergencial no valor ínfimo de R\$ 200,00, que foi ampliado pela pressão dos setores democrático-populares no Congresso Nacional, mas que desconsiderou o marco jurídico da política de assistência social, que prevê ações para situações de vulnerabilidade e de calamidade pública, bem como a Lei nº 10.835/2004, que institui a renda básica de cidadania. A implementação desse Auxílio foi marcada pela burocratização e outras inúmeras dificuldades (longas filas, falta de explicação e orientação, demora no pagamento etc.). Por meio da Medida Provisória nº 1.061/2021, o governo Bolsonaro revogou o PBF, que, apesar das suas limitações, apresentou avanços desde 2003 no enfrentamento da fome, e instituiu o Programa Auxílio Brasil, como uma estratégia político-eleitoreira e clientelista. De acordo com Boschetti (2022), “[...] é um programa populista, casuístico, eleitoralista, clientelista, forjado para, como o presidente aprendeu bem, ‘manter-se no poder’ [...]” (BOSCHETTI, 2022, não paginado); e que tem um impacto político num cenário marcado por milhões de trabalhadores desempregados e com ocupações informais.

Porém, o Auxílio Brasil está muito aquém de atender o universo de usuários em situação de fome e insegurança alimentar e nutricional, que aumentou nos últimos anos, principalmente nesse atual contexto da pandemia da COVID-19, como demonstram as recentes pesquisas. Além disso, está longe de enfrentar as diversas manifestações de insegurança alimentar e nutricional, principalmente quando se nota que o governo Bolsonaro vem mantendo a tendência de privilegiar programas de transferência direta de renda mínima em detrimento de políticas e serviços sociais. A esse respeito, pode-se identificar que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2023 prevê, por um lado, o aumento de recursos para o Auxílio Brasil, mas sem manter o valor de R\$ 600,00 (definido a partir da PEC 15/22 e prometido na campanha eleitoral para a presidência da República pelo Bolsonaro), ou seja, apenas o valor médio de R\$ 405,00, que está sendo proposto; e, por outro lado, o PLOA 2023 prevê cortes expressivos no orçamento das políticas garantidoras de direitos sociais; em particular, uma redução drástica de recursos para ações de segurança alimentar e nutricional, que vem acompanhada praticamente da extinção de importantes programas dessa área social.

Diante desse cenário trágico, os setores democrático-populares vêm reivindicando a revogação da EC-95/2016, das contrarreformas (trabalhistas e da previdência social) e o fortalecimento do Estado na garantia dos direitos sociais, como forma de avançar no enfrentamento das manifestações da insegurança alimentar e nutricional, apreendidas aqui como expressões

da “questão social”, que só serão definitivamente superadas, como ressalta Teixeira (2022), com a construção de outra ordem societária, que passa pela organização e conquista do poder popular pela maioria trabalhadora, como forma de projetar uma sociedade, na qual produtores/as sejam livres, e possam livremente ser associados/as.

Considerações finais

Ao longo deste trabalho, chamou-se atenção para a apreensão da fome e da insegurança alimentar e nutricional, como expressões da “questão social”, tendo em vista que essa forma de compreender esses problemas sociais podem contribuir com a práxis emancipatória fundamental para construir uma outra ordem societária. A teoria social de Marx e Engels e da tradição marxista constituem, nesse caso, em um referencial teórico-metodológico importante para apreender que as raízes dessas manifestações da “questão social” estão atribuídas à lei geral de acumulação capitalista e às particularidades que ela assume no capitalismo dependente brasileiro. Desse modo, foi possível notar que –, diferente das análises sobre o problema da fome e da insegurança alimentar e nutricional, como uma questão natural, biológica, individual e/ou como uma “nova questão social”, que não considera suas raízes históricas no conflito entre capital e trabalho –, as causas desses problemas sociais remetem à produção de riqueza e, por consequência, à produção reiterada de pobreza e de desigualdades, tendo em vista que estão relacionadas à concentração de renda, de terra, ao racismo, ao patriarcado, ao autoritarismo e às formas de intervenção do Estado capitalista na economia e no social.

Pôde-se notar que a persistência da fome numa econômica capitalista dependente, como a brasileira, vem contribuído, desde o início do século XX, com a organização de sujeitos coletivos e individuais, que lutaram e lutam para combater essa expressão da “questão social”, como Josué de Castro, cuja história intelectual e política se confunde com a história do enfrentamento à fome no país e no mundo. Em decorrência da luta desses sujeitos progressistas, constatou-se que, com a redemocratização do país, a fome passou a ser considerada como uma expressão nefasta da insegurança alimentar e nutricional, e que importantes avanços jurídico-políticos ocorreram desde então nessa área social. Entretanto, a dinâmica da neoliberalização iniciada no país nos anos 1990 se expressou com governos nacionais de diferentes matizes, que, sem desprezar os princípios fundamentais do neoliberalismo, assumiram formas particulares de conceber e enfrentar essas expressões da “questão social”.

Nos governos neoliberais ortodoxos (Collor, Itamar e principalmente FHC), notou-se que a fome, como uma das manifestações da insegurança alimentar e nutricional, agravou-se em decorrência do padrão de acumulação capitalista, da inserção subalterna do país no mercado mundial e da política econômica neoliberal, que não alteraram a concentração de terra e de renda. Embora tenha ocorrido, nos primeiros anos do Plano Real, um aumento do salário mínimo que permitiu, nacionalmente, uma melhora do acesso alimentar dos setores mais pauperizados da população, sobretudo nas áreas rurais; nesse mesmo período, nas regiões metropolitanas do país ocorreu o aumento da pobreza. A situação agravou-se a partir de 1997 com o aumento da indigência, que evidenciava que os programas de enfrentamento à fome estavam muito aquém de alterar esse quadro, principalmente porque as ações dos governos FHC não se orientaram pela proposta de segurança alimentar e nutricional criada pelo CONSEA em 1994. Pelo contrário, este Conselho foi extinto e a concepção e as ações de segurança alimentar e nutricional, nos governos FHC, foram diluídas em seus componentes básicos, o que acarretou praticamente a sua extinção, embora tivesse ocorrido, em alguns momentos

pontuais, a retomada do tema na agenda governamental, muito em decorrência da pressão dos setores progressistas da sociedade.

Nos governos nacionais do PT (Lula e Dilma), que adotaram o neoliberalismo pela vida do social-liberalismo, identificou-se que as causas da fome como uma das manifestações da insegurança alimentar e nutricional e uma das expressões da “questão social” continuaram atreladas ao padrão de acumulação capitalista e a inserção subalterna do país no mercado mundial. Contudo, percebeu-se que, diferente dos governos FHC, esses governos adotaram uma concepção de segurança alimentar e nutricional, que orientou a construção de leis e normas, a institucionalização de conselhos, sistemas, políticas e programas sociais, que, mesmo possuindo muitas contradições e limitações, foram considerados fundamentais para assegurar o direito à alimentação e à segurança alimentar e nutricional.

Não por acaso, constatou-se, a partir desses avanços político-institucionais, uma melhora dos indicadores sociais, que se expressou com a redução da fome e a retirada do país, pela primeira vez, do Mapa da Fome da ONU. Porém, identificou-se que, apesar da redução inédita da desigualdade de renda e da pobreza absoluta, não houve nesse período uma redução da concentração da propriedade e de capital. Além disso, se é bem verdade que o conjunto de ações específicas e locais emergenciais foram importantes para atenuar a fome e a pobreza absoluta, não foram elas que produziram os maiores impactos. Notou-se que essa alteração foi atribuída principalmente ao trabalho e em particular ao aumento do salário mínimo, que foi maior do que nos governos de FHC, e as prestações sociais previdenciárias, mas que não foram suficientes para alterar o quadro de insegurança alimentar e nutricional que persistia entre os segmentos da população mais pauperizados (como índios, pessoas em situação de rua, com deficiência, da comunidade LGBTQIA+, homens negros e principalmente as mulheres negras), nem mesmo para alterar os pilares estruturantes das desigualdades.

Nos governos de extrema direita (Temer e Bolsonaro), que optaram, em um contexto de crise, por uma vertente radicalizada do neoliberalismo, constatou-se que a política econômica e as medidas contrarreformistas de destruição dos direitos e de degradação do meio ambiente produziram um acelerado desmonte da política de segurança alimentar e nutricional, com a extinção do CONSEA, de secretarias e de programas; com a fragilização de ações ligadas à agricultura familiar e à reforma agrária; e com a redução drástica de recursos financeiros para essa área social. Por consequência, identificou-se que essas medidas agravaram a fome e a insegurança alimentar e nutricional no país, principalmente nos setores da população, que estão desempregados, subempregados e na informalidade e que são constituídos, sobretudo, por homens e mulheres negras. Assim, o Brasil retornou ao Mapa da Fome.

A gravidade aumentou com a pandemia da COVID-19 e com as medidas do governo Bolsonaro que favoreceram, nesse contexto, principalmente o agronegócio e o capital financeiro. A implementação do Auxílio Emergencial e posteriormente do Auxílio Brasil, embora tenha tido efeitos emergenciais no contingente de trabalhadores desempregados, subempregados e informais, foi usada como uma estratégia político-eleitoreira por parte do governo Bolsonaro, que não atendeu o universo de usuários em situação de fome e muito menos as diversas manifestações de insegurança alimentar e nutricional país.

Assim, pôde-se notar que a dinâmica da neoliberalização pela lente dos governos nacionais assumiu particularidades no tocante ao enfrentamento dessas expressões da “questão social”, mas em todo período analisado as ações estruturantes não foram colocadas como prioridade,

apenas aquelas que mantêm a ordem social vigente. Desse modo, cabe dizer que o enfrentamento dessas expressões da “questão social”, que leve também em consideração a sua totalidade, só é possível com a construção de outra ordem societária, na qual não haja nenhuma forma de exploração, dominação, opressão e injustiça social.

Referências

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

AZEVEDO, D. C. de. Vamos, sim, falar da fome! **R. Katál.**, Florianópolis, v. 25, n. 3 set./dez. 2022.

BOSCHETTI, I. “Há perigo na esquina”: Auxílio Brasil e propostas de esquerda para direitos e políticas sociais. **Esquerda online**, Rio de Janeiro, 27 abr. 2022. Disponível: <https://esquerdaonline.com.br/2022/04/27/ha-perigo-na-esquina-auxilio-brasil-e-propostas-da-esquerda-para-direitos-e-politicas-sociais/>. Acesso em: 12 maio 2022.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BURLANDY, L. **Comunidade solidária**: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado em saúde pública)–Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

CASTELO, R. A violência como potência econômica na gênese da “questão social” no Brasil. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 21, n. 42, p. 94-109, jul./dez. 2021.

CASTELO, R. A “questão social” nas obras de Marx e Engels. **Revista Praia Vermelha**, v. 20, n. 1, jan./jun.2010.

CASTELO, R. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, 2008.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CASTRO, J. de. **Sete palmos de terra e um caixão**: ensaio sobre o Nordeste, área explosiva. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

CASTRO, J. de. **Geopolítica da fome**: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CERRI, C.; SANTOS, A. C. **Fome**: história de uma cicatriz social. Revista PUCviva, ano 5, n.19, p. 14-20, 2003. Disponível em: https://www.apropucsp.org.br/files/ugd/2a264a_0006ede4e63649b79fo49odb5db003bo.pdf. Acesso: 20 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR: COMIDA DE VERDADE NO CAMPO E NA CIDADE, 5., 2015. **Relatório Final**. Brasília (DF): CONSEA, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 4., 2012. **Relatório final**. Brasília (DF): CONSEA, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Documento final**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR: POR UM DESENVOLVIMENTO NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL COM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 3., 2007. Brasília (DF): CONSEA, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Carta de Olinda**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Brasília (DF): CONSEA, 2004.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, J. de S. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 241, p. 301-326, mai./ago., 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL *et al.* **Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus**: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar! Rio de Janeiro, 2020.

FERNANDES, F. **Pensamento e ação**: o PT e os rumos do socialismo. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIAN BRASIL. Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar. **Da democratização ao golpe**: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil. Brasília (DF): FIAN Brasil, 2017.

GONÇALVES, R. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. *In*: LESBAUPIN, I. **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. In: GALEAZZI, M. A. M. (org.) **Segurança alimentar e cidadania**: a contribuição das universidades paulistas. Campinas, SP: Mercado de Letras, 1996.

IAMAMOTO, M. V. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **SER social**, Brasília (DF), v. 15, n. 33, p261-384, jul. / dez. 2013.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília (DF): ABEPSS, n. 3, 2004.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez; CELATS, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: indicadores apontam aumento da pobreza entre 2016 e 2017, Brasília (DF): IBGE, 5 dez. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23298-sintese-de-indicadores-sociais-indicadores-apontam-aumento-da-pobreza-entre-2016-e-2017>. Acesso: 23 fev. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. **Comunicados do IPEA**, Brasília (DF), n. 155. 25 set. 2012.

LAVINAS, L. **Acessibilidade alimentar e estabilização econômica no Brasil nos anos 90**. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1998. (Texto para discussão, n. 591).

MARX, K. Glosas críticas ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”. De um prussiano”. In: **LUTAS de classes na Alemanha**. São Paulo: Boitempo, 2010.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. **Novos Rumos**, Marília, v. 50, n.1, 2013.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, J. P. **“Prologo” do manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010**: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdade. San Jose: PNUD, 2010.

PINHEIRO, A. R. de O.; CARVALHO, M. de F. C. C. de. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, enero 2010.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **Vigisan**: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. Rio de Janeiro: REDE PENSSAN, 2021. Disponível em: https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso: 23 fev. 2022.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal de que se trata? 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SALVADOR, E. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. 2020. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, jul./dez. 2020.

SANTOS, J. S. "**Questão social**": particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, R. R. Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, ano 5, n. 5, 2006.

TEIXEIRA, L. S. C. A fome na reprodução do capital: uma análise do alimento-mercadoria. In: **R. Katál.**, Florianópolis, v.25, n. 3, set.-dez. 2022.

TONET, I. Marx e a política: prefácio ao Glosas críticas... de Marx. In: **Práxis**, n. 5, out-dez. Belo Horizonte: Projeto Joaquim, 1995.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, F. L. S. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002**. Brasília (DF), 2003. Disponível em: http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=14125#:~:text=1.,creches%20e%20de%20pessoas%20institucionalizadas. Acesso: 20 nov. 2022.

YAZBEK, M. C. Expressões da questão social brasileira em tempos de devastação do trabalho. **Temporalis**, Brasília (DF): Abepss, ano 21, n. 42, p. 16-30, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/37164/24536>. Acesso: 20 nov. 2022.

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

Robson Roberto SILVA

Possui graduação em Serviço Social (2005) e mestrado em Política Social (2007), ambos pela Escola de Serviço Social (ESS) da Universidade Federal Fluminense (UFF). É especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais (2010) pela Universidade de Brasília (UNB). Doutor em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-doutor em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da ESS da UFF de Niterói, onde participa como pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento Capitalista, Trabalho e Política Social (GPODE). Tem experiência profissional em ensino na área de Fundamentos de Serviço Social e em pesquisa e extensão relacionadas às políticas sociais e aos espaços sócio-ocupacionais de atuação dos assistentes sociais. Sua produção acadêmica concentra-se nas áreas: avaliação e gestão de políticas sociais; seguridade social e política de assistência social; e Serviço Social.
