

UMA PÁGINA QUE NÃO VIRA: A (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO DESAFIO PARA A SAÚDE PÚBLICA

A page witch does not turn: the food and nutritional (in)Security as a challenge for public health

Betina Ahlert¹
Thays Oliveira Silva²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo tecer considerações sobre a formulação da política de segurança alimentar e nutricional e o papel da intersetorialidade como estratégia para garantir o conceito ampliado de saúde. O texto, mediante pesquisa bibliográfica e documental discorre sobre a complexidade que envolve o tema no interior da lógica neoliberal, marcada pela proposta de um Estado mínimo no campo das políticas sociais, executado a partir das contrarreformas do Estado no Brasil. Conclui apontando um conjunto de retrocessos na materialização da política pública, tanto no fornecimento de serviços, quanto na desconstrução ideológica do reconhecimento desta como direito.

Palavras-chave: Saúde Pública; Segurança Alimentar e Nutricional; Políticas Públicas; Serviço Social; Intersetorialidade.

ABSTRACT

This article goal is to make considerations about the formulation of food and nutrition security policy and the function of intersectoriality as a strategy to make sure the expanded concept of health. The text, through bibliographical research, describes the complexity that involves the theme within the neoliberal logic, marked by the proposal of a minimal State in the field of social policies, performed from the counter-reforms of the State in Brazil. It concludes by pointing to a set of setbacks in the materialization of a public policy, both in the provision of services and in the ideological deconstruction of the recognition as a right.

Keywords: Public health; food and nutritional security; public policy; social service; intersectoriality.

¹ Assistente Social. Docente do Departamento de Serviço Social, do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde do Adulto e do Idoso com Ênfase em Atenção Cardiovascular (PRIMSCAV) e do Programa de Pós-graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). E-mail: betina.ahlert@ufmt.br.

² Assistente Social. Residente do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde do Adulto e do Idoso com Ênfase em Atenção Cardiovascular (PRIMSCAV) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). E-mail: thays.osp@gmail.com.

A impressão que eu tinha, era de que os habitantes dos mangues - homense caranguejos nascidos à beira do rio - à medida que iam crescendo, iam cada vez se atolando mais na lama. Foi assim que senti formigar dentro de mim a terrível descoberta da fome. Pensei a princípio que era um triste privilégio desta área onde eu vivo - a área dos mangues. Depois verifiquei que, no cenário de fome do Nordeste, os mangues eram uma verdadeira terra da promessa, que atraía homens vindos de outras áreas de mais fome ainda - das áreas da seca e da monocultura da cana-de-açúcar, onde a indústria açucareira esmagava, com a mesma indiferença, a cana e o homem, reduzindo tudo a bagaço. (Josué de Castro, 1967)

1. INTRODUÇÃO

O saudoso Josué de Castro (1984) teceu contribuições importantes sobre o tema da fome no Brasil, pesquisou a fundo a origem dessa problemática e concluiu que ela não é um problema de produção agrícola, mas sim, um fenômeno social produzido.

Este tema é que permeia este artigo, que nasce como produto da prática vivenciada na clínica de Ginecologia e Obstetrícia (GO) do Hospital Universitário Júlio Müller (HUJM), no formato de Trabalho de Conclusão de Residência (TCR), que é vinculado a um Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde (PRIMS) da Universidade Federal de Mato Grosso.

Durante a vivência na assistência hospitalar pode-se experienciar práticas na clínica de GO, o que proporcionou reflexões importantes acerca de Doenças Crônicas não Transmissíveis, e conseqüentemente a relação destas com a (In)Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a partir da constatação de que as condições materiais de vida das mulheres internadas muitas vezes não possibilitava o atendimento às orientações relacionadas à alimentação. Inclusive, em algumas situações, o que predominava na vida das mulheres era a fome.

O artigo tem como objetivo refletir sobre o conceito de (In)Segurança Alimentar e Nutricional a partir do marco temporal da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), e sua relação intersetorial com a Política de Saúde no Brasil. Esses apontamentos, apresentam como elemento estrutural o debate sobre a fome no Brasil, e como ela é percebida no âmbito da saúde pública. Para isso, partimos do pressuposto de que nesta questão está posta uma contradição central: ao tempo em que são necessárias medidas que atendam a necessidade social urgente que é a fome, a forma com que se estrutura no Brasil atende as orientações de “mitigação” postas pelo

organismos internacionais, que compõem um conjunto de estratégias de manutenção da acumulação do capital no mundo e não resolvem a desigualdade social que lhe é implícita.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, guiada pelas categorias do método materialista histórico-dialético. De tipo exploratório e bibliográfico, utiliza de autores como Mézáros (2011), Delgado (2022), Burlandy (2008), entre outros, que com maestria tecem contribuições sobre o sistema capitalista e sobre a Segurança Alimentar (SA), respectivamente. Seguido por tratamento adequado de análise documental pertinente ao tema. Nessa análise foram utilizadas a Lei Nº 11.346, de 15 setembro de 2006; o Decreto Nº 7.272, de 5 de agosto de 2010, a pesquisa intitulada II Inquérito Nacional Sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil; o relatório final da II CNSAN.

O presente artigo está dividido em três eixos norteadores para melhor expor este problema de saúde pública, sendo eles: *Capitalismo e Fome*, no qual abordamos as implicações do capitalismo na mesa do brasileiro, questões de gênero e pobreza; *Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) - Conceito, Construção de Política Pública e Materialização*, com intenção de explicar o percurso histórico desse direito; *A intersectorialidade entre as políticas de saúde e de Segurança Alimentar no Brasil*. Concluímos o artigo com as *Considerações Finais* tecendo críticas pertinentes ao tema proposto, além de sinalizar a importância de mais produções sobre o problema elencado, a fim de aprofundar e aprimorar cada vez mais, tendo em vista sua complexidade e a escassa produção teórica existente.

2. CAPITALISMO E FOME

O flagelo da fome antecede ao sistema capitalista, contudo, ganha notoriedade política em determinados momentos da história da humanidade, com destaque para a Revolução Industrial e as transformações que ela proporciona no mundo ocidental, e para o início do século XX, com o advento das duas grandes Guerras Mundiais. Pode-se afirmar que a expansão dos conflitos para além das fronteiras europeias resultou em profundos impactos devastadores na escala mundial, mesmo que saibamos que as guerras são estratégias importantes para a acumulação de capital no mundo, e para lidar com as crises inerentes a esse sistema (HARVEY, 2015). O período posterior, conhecido como Guerra Fria, foi marcado pela ambivalência na disputa pela hegemonia política e econômica (SILVA, 2011).

Nesse delicado cenário, os Estados Unidos, líder do bloco capitalista, viu-se na necessidade de fortalecer sua área de influência em todos os continentes, para frear a expansão do domínio comunista liderado pela União Soviética. Nessa guerra de posições, a fome e a pobreza deveriam ser combatidas por meio de cooperações internacionais, para evitar que se configurassem quadros de instabilidade social e política em países pobres que pudessem desencadear processos revolucionários. Portanto, o combate à fome em escala internacional passou a ser um elemento estratégico importante no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial (SILVA, 2004, p. 9).

Com o passar dos anos foram criados arcabouços jurídicos e acordos diplomáticos internacionais, resultante do incansável debate sobre a complexidade do tema e a múltipla causação da fome. Para as autoras Aguiar e Padrão (2022) o avanço normativo é inquestionável, pois insere a instituição do direito, contudo, a prescrição normativa por si só não garante a materialização e a garantia universal e equânime dos direitos humanos. Considera-se que os direitos em si, são elementos que emergem das contradições do sistema capitalista, possibilitadores de emancipação política, mas não emancipação humana, sendo a todo momento tensionado por conflitos de interesse, onde, as lutas sociais emergem como um mecanismo que busca pela concretização de políticas públicas e sociais.

O arcabouço jurídico brasileiro foi construído a partir do protagonismo das classes sociais e prevê estratégias e ações que assegurem na sua forma jurídica, o pleno desenvolvimento humano, econômico e sustentável, no entanto, o Brasil ainda luta para efetivar o atendimento de necessidades básicas. O flagelo da fome é uma delas, visto que, a insegurança alimentar significa não acessar quantidade suficiente e permanente de alimento. O país que havia comemorado a saída do mapa da fome da Organização das Nações Unidas para Alimentação da Agricultura (FAO) em 2014, voltou a distribuir fome e miséria em tempos recentes, violando o preceito constitucional de garantia ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

A pesquisa II Inquérito Nacional Sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, desenvolvida pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN), demonstrou resultados alarmantes sobre a Insegurança Alimentar (IA)³. Isso porque 125,2 milhões de brasileiros estão inseridos em algum grau de IA, ou seja, privados do acesso pleno e permanente a alimentos. Do total mencionado anteriormente, 33 milhões de pessoas estão passando fome, em situação de IA grave.

Como é possível um país tão rico em biodiversidade e privilegiado geograficamente exibir tanta miséria? Para as autoras Behring e Boschett (2011), refletir sobre o processo de formação social brasileira é fundamental para compreender a funcionalidade do Estado e a construção das políticas sociais; desta forma, considerar a formação sócio-histórica do Brasil é admitir que a nação não foi palco do Estado de Bem Estar Social como nos moldes dos países europeus e se constituiu como periférica na dinâmica do capitalismo global.

A realidade que desponta no horizonte é de dívida social existente e pode ser percebida através da pesquisa supracitada, identificando que a fome tem cor e gênero. Nesse sentido, é exponencial a IA em domicílios onde o responsável se declarava preto ou pardo. Contrastando, 53,2% dos lares cuja pessoa se autodeclarava branca estão em situação de SA, enquanto 35% correspondem aos lares de pessoas autorreferidas pretas ou pardas que estão em situação de SA. Podendo afirmar que, 65% das residências com pessoas que se identificam como pretas/pardas enfrentam algum nível de IA.

Quando analisamos a questão de gênero também nos deparamos com resultados semelhantes. A SA foi encontrada em 47,9% dos domicílios chefiados por homens, enquanto nos lares onde as mulheres eram a referência, apenas 37% apresentaram a mesma classificação. Ou seja, 63% dos domicílios com responsáveis do sexo feminino experienciavam algum grau de IA. Destes, 18,8% estão em situação de IA grave.

A fome é um fenômeno social que vem se alargando, ao contrário do que se pensava, ela não tem a ver com a baixa capacidade de produção de alimentos ou sequer está relacionada com um processo natural. Mas deriva “de um modelo econômico iníquo e excludente de acesso à terra e acesso à renda e como tal, promotor de desigualdades sociais” (MARTINS, 2022, p. 129)

³ Privação de acesso pleno e permanente a alimentos. A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) permite a classificação da Segurança Alimentar e da Insegurança Alimentar em níveis: Segurança Alimentar; Insegurança Alimentar Leve; Insegurança Alimentar Moderada; Insegurança Alimentar Grave.

O cenário de crise do capital, materializada na crise econômica e sanitária, atingiu milhares de famílias, fazendo com que elas fossem privadas de alimentar-se e obrigadas a lidar com a diluição do poder de compra, com o desemprego e o aumento da inflação, o que impossibilitou a compra de itens básicos de alimentação. A realidade brasileira cindiu, de um lado ficou ainda mais evidente o processo de agudização das desigualdades sociais existentes, e do outro, o ufanismo da prosperidade econômica seletiva e promotora de miséria. Conforme o relatório *A Desigualdade Mata*, desenvolvido e publicado pela Oxfam em 2022, durante os dois primeiros anos de pandemia da COVID-19, a fortuna dos 10 homens mais ricos do mundo passou de US \$700 bilhões para US \$1,5 trilhão. Ainda no relatório é possível visualizar que a riqueza aumentou mais durante a pandemia do que nos últimos 14 anos. Em contrapartida, a renda de 99% da população caiu e a maioria esmagadora foi empurrada para a pobreza (OXFAM, 2022).

Essa condição de pobreza tem como elemento central a fome, uma expressão da questão social que vem se alargando no Brasil. A fome estrutural não deve ser entendida como um simples fenômeno de ordem natural ou se quer relacioná-la com a dificuldade de produção e abastecimento alimentar, ela é produto gerado pela sociedade capitalista e erradicá-la passa pela supressão do sistema econômico vigente.

Mészáros (2011, p. 11) é categórico ao afirmar que o sistema capitalista “em todas as suas formas capitalistas ou pós-capitalistas tem e deve ter sua expansão orientada e dirigida pela acumulação. Naturalmente, o que está em questão a este respeito não é um processo delineado pela crescente satisfação das necessidades humanas”. O produto final será sempre a distribuição de pobreza generalizada, enquanto o metabolismo social não for reordenado na perspectiva qualitativa de satisfação das necessidades humanas.

Pensar em formas que assegurem a SAN diz respeito a garantia de uma necessidade básica inviolável. A proteção social gerida pelo Estado se materializa através de políticas públicas, por vezes inexistentes ou focalizadas. Nos tópicos seguintes analisaremos o compromisso firmado com essa agenda.

3. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) - CONCEITO, CONSTRUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E MATERIALIZAÇÃO

A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) é um documento norteador, que estabelece sobre a proteção universal dos Direitos Humanos, incluindo o DHAA, configurando-se como um direito inalienável. As bases cumulativas de conhecimento e os acordos diplomáticos entre as Nações devem propiciar a construção de mecanismos que assegurem a promoção e defesa dos Direitos Humanos. O reconhecimento do direito à alimentação nesse âmbito parte da compreensão da existência de necessidades humanas básicas que, quando não supridas, desencadeiam sérios prejuízos materiais, assim como prejuízos à atuação dos homens e mulheres enquanto sujeitos informados e críticos (DOYAL; GOUGH, 1991).

A trajetória brasileira de entendimento sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a tentativa de se estabelecer como uma política pública de Estado é marcada por avanços e descontinuidades.

A temática da segurança alimentar sempre esteve inserida de maneira precária na agenda governamental, ligada a estruturas e programas, muitas vezes clientelistas, sem critérios claros de acesso, sem autonomia orçamentária e sujeita a descontinuidades. As propostas que visavam superar essa deficiência tiveram pouco ou nenhum resultado programático concreto, ficando, no máximo, no mero plano do discurso (SILVA, 2014, p. 30).

Nesse sentido, ao considerarmos que a segurança alimentar enquanto política pública que possui caráter social, assim como as demais políticas sociais, apresenta-se permeada de contradições, diferentes agentes e interesses antagônicos. Esse caráter contraditório se processa em decorrência da política social e possui uma dupla dimensão: ao mesmo tempo em que atende uma necessidade humana básica da classe que vive do trabalho, atende também a interesses do capital em sua reprodução e acumulação (PEREIRA, 2009; BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Dessa forma, é um espaço de conflito, avanços e retrocessos no campo das conquistas sociais, ao mesmo tempo em que uma estratégia no âmbito do sistema capitalista, com vistas a sua reprodução.

Dada a complexidade do tema e o seu extenso percurso histórico é que iremos nos ater aos desdobramentos a partir da II CNSAN, realizada nos dias 17 a 20 de março de 2004, na cidade de Olinda-PE, cujo tema foi “A construção de uma política nacional de SAN”. O

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão ligado à presidência da república, responsável por estimular a gestão participativa entre ministérios e organizações sociais, promoveu a articulação da II CNSAN, juntamente com o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

O objetivo do debate da II Conferência estava centrado em “estabelecer diretrizes e estratégias para a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, de curto e longo prazo” (SILVA, 2014, p. 46). Outro ponto de destaque foi a conceituação da SAN, passando a ser entendida como:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2004, p. 4).

Este conceito foi introduzido na Lei Nº 11.346, de 15 setembro de 2006, também conhecida por Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). O acúmulo de aprendizagem teórica e as incessantes lutas dos movimentos sociais culminaram em um reordenamento jurídico, firmando bases para a construção de uma política pública, com participação popular e sem cunho clientelista.

Através da LOSAN foi instituído o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), para assegurar o DHAA e a Soberania Alimentar. Desta forma, pensar em SAN significa formular estratégias intersetoriais que contemplem os pilares de Produção, Acesso e Consumo que fundamentam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Ou seja, o SISAN e a PNSAN não se restringem apenas ao combate à fome e à desnutrição. O conceito de SAN é ampliado e deve levar em conta os princípios da:

I. universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; II. preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; III. participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e IV. transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2006, p. 6).

Em 5 de agosto de 2010 foi instituído o Decreto Nº 7.272, para regulamentar a Lei Nº 11.346/2006, criar a PNSAN e estabelecer parâmetros para a construção do Plano Nacional

de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Ainda no mesmo ano, através da Emenda Constitucional Nº 64, foi incorporado o Direito a Alimentação na Constituição Federal (1988) em seu Artigo 6º, estabelecendo que “são direitos sociais a educação, a saúde, a *alimentação*, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988, s/p - grifo das autoras).

Desse modo, para buscar garantir o direito humano à alimentação e nutrição, é que integram e estruturam o SISAN um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de ações interligadas com diversas políticas públicas e sociais, dentre elas a Política de Saúde.

4. A INTERSETORIALIDADE ENTRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A POLÍTICA DE SAÚDE

Na seção anterior foi apresentado o panorama de construção da política de SAN e a tentativa de minimizar o flagelo da fome e garantir o DHAA, pautado na perspectiva do acesso permanente a alimentos, em quantidade suficiente, com qualidade, com práticas alimentares promotora de saúde e que respeitem a diversidade cultural e o manejo ambiental.

A longa caminhada de discussão sobre o tema da fome resultou em uma abrangente compreensão sobre a SAN. Para Burlandy (2008) isso impacta diretamente na estrutura político-institucional de setores governamentais e societários. Tal como o Sistema Único de Saúde (SUS), o SISAN também é norteado pelos princípios da universalidade, participação social, intersetorialidade e equidade. Sendo assim, o sistema de SAN deve implementar modos de produzir, abastecer, comercializar, e consumir alimentos que sejam sustentáveis do ponto de vista socioeconômico e ambiental, que respeitem a diversidade cultural e sejam promotores de saúde.

Em 1986 foi realizada a 8ª Conferência Nacional de Saúde, de forma a preceder a Constituição Federal, estabelecendo no relatório final o conceito ampliado de saúde como resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde (BRASIL, 1986). Em outras palavras, pensar em saúde significa, também, garantir o acesso à comida de verdade.

Tendo em vista as mudanças demográficas e a transição do perfil epidemiológico,

vemos caracterizado o atual cenário de saúde da população brasileira, marcado por um complexo quadro de doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes mellitus, doenças cardiovasculares, carência de micronutrientes, dentre outras; e os problemas de desnutrição e obesidade coexistindo simultaneamente. Demarcam que essa forma de adoecimento da população possui relações íntimas com a alimentação.

Pensar sobre os determinantes de saúde e formular estratégias de articulação entre a política de SAN e de saúde é vislumbrar o alcance do conceito ampliado de saúde. Ainda, para Burlandy (2008, p. 1), os percursos trilhados por essas políticas fortalecem

[...] a reflexão sobre os determinantes da saúde e da alimentação, questionam a própria organização sócio-política do país e os modelos de desenvolvimento adotados, mobilizando lutas sociais mais amplas, pela democracia, por direitos, por equidade, justiça e ética. Assim, seus ideários compartilham de princípios comuns que os tornam potencialmente estratégicos para impulsionar processos integrados e sustentáveis de desenvolvimento.

Desta forma, somos convidados a repensar o modo de produção e consumo estabelecidos por uma sociedade capitalista, como forma efetiva de superação das desigualdades sociais. Inserir ao debate o conceito da intersectorialidade e sua importância no tratamento da fome e da SAN é assumir que “seria uma forma de tentar alcançar, paralisar pelo menos, os mecanismos mais aviltantes e revoltantes de reprodução da pobreza” (RIBEIRO, 2014, p. 11). A articulação entre diferentes políticas públicas pode contribuir para uma minimização das desigualdades tão presentes na sociedade brasileira.

A política de SAN foi desenhada para atender o escopo da intersectorialidade. Entre os anos 2003 e 2016, durante o governo do Partido dos Trabalhadores – PT, a política de segurança alimentar e nutricional saiu da fase embrionária e rumou para sua organização institucional. A intersectorialidade presente nesta política é fruto do protagonismo de variados setores e organizações, atuantes na defesa do DHAA. A participação de diferentes atores em sua formulação fez com que ela se configurasse como extremamente fértil em proposições e diagnósticos inovadores, reconhecimentos estes que podem ser constatados nos documentos de autoria do CONSEA e nos relatórios finais das Conferências Nacionais, Burlandy (2014).

O trabalho compartilhado e a criação de mecanismos de coordenação - CONSEA e Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) - do sistema deu origem a uma esquematização que partia do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁴ (MDS). Sob responsabilidade da CAISAN ficou a tradução dos anseios construídos

coletivamente a partir das Conferências Nacionais, que devem ser expressos na forma de elaboração e execução do PLANASAN e a articulação de políticas e do plano de SAN com órgãos governamentais, envolvendo assim, diferentes políticas públicas (DELGADO, 2002; BURLANDY, 2008). Com o objetivo de promover

Modificações em políticas públicas relevantes e já existentes – como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) etc. – e da criação de diferentes políticas públicas que ganharam muita relevância no período (como o Programa de Aquisição de Alimentos, o Plano Safra da Agricultura Familiar etc.), foram marcos especiais nessa construção: 1) as alterações realizadas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por meio da aprovação, em 2009, da lei n. 11.947, e da resolução n. 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estabeleceu que pelo menos 30% dos recursos totais do fundo deveriam ser canalizados para a compra de produtos locais, diversificados e saudáveis, de preferência originários da agricultura familiar, para comporem a merenda escolar dos estudantes de escolas públicas em todos os municípios do país; 2) a lei n.

11.326 de 2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (DELGADO, 2022, p. 12-13).

A funcionalidade do sistema de SAN depende de ações coordenadas e articuladas com diferentes setores, promover a intersetorialidade é uma das diretrizes dessa política. Nas palavras de Burlandy (2014) a política de SAN tem sua institucionalidade pautada no princípio da intersetorialidade, porque foi gestada na resistência das articulações de organizações da sociedade civil, quando o primeiro CONSEA foi criado em 1993, como produto do protagonismo social, e extinto dois anos após a sua criação: “[...] em respostas, os atores constituíram uma intensa mobilização nacional no plano societário que originou redes de políticas como o Fórum Brasileiro de Soberania e SAN (FBSSAN)” (BURLANDY, 2014, p. 114). O FBSSAN é responsável por articular, desde o final da década de 1990, organizações da sociedade civil, incluindo instituições, universidades, fóruns e comissões regionais, que dialogam sobre as questões de produção, comercialização, consumo, saúde e nutrição. Esses representantes passaram a ocupar espaços políticos locais, ocasionando impacto na dinâmica da esfera pública. O acúmulo apreendido serviu para criação de um conceito amplo de SAN, que ultrapassa a discussão do combate à fome, embora esta questão também seja integrante do

sistema, dependendo assim, da integração de outros setores para sua materialização.

Claro que a magnitude desta política faz com que ela esbarre em desafios, continuando com as contribuições de Burlandy (2014). A autora destaca que, a amplitude do conceito de SAN apresenta uma complexa articulação política institucional, configurando-se como desafiadora para efetivação da intersetorialidade, pois envolve múltiplos setores governamentais e atores societários.

Porém, margeiam por esses desafios um solo fértil, a capacidade de construção de ações, proposições e programas inovadores. Como os já citados anteriormente. Outro ponto que merece reflexão, diz respeito a lógica de operacionalização fragmentada, que permeia o cotidiano de trabalho por atuações isoladas que reforçam a prática setorial de uma cultura herdada historicamente. Além de coexistir com disputa de interesses distintos, marcado pela presença de um Estado que favorece a monocultura, a agroexportação e o uso de agrotóxicos.

Não podemos deixar de destacar o recente desmonte sofrido pelo sistema de SAN. Vivenciado a partir do golpe parlamentar de 2016, que ocasionou o *impeachment* sofrido pela presidente reeleita Dilma Rousseff (PT), levando seu vice-presidente, Michel Temer (PMDB), um dos orquestradores do golpe, a assumir a presidência e com isso dar direcionamentos a uma série de desmonte na política de segurança alimentar e nutricional.

Na verdade, mais do que isso, o golpe parlamentar abriu o caminho político para uma mudança radical no papel do Estado, que se afasta da posição de promotor do desenvolvimento e garantidor de direitos e de proteção social a seus cidadãos, como estabelece a Constituição de 1988, e passa a adotar uma perspectiva essencialmente conservadora de Estado clientelista/patrimonialista, estruturalmente presente na sociedade e na política brasileiras há séculos (DELGADO, 2022, p.15).

A “nova” perspectiva de atuação do Estado pode ser observada na Emenda Constitucional (EC) Nº. 95/2016, como proposta de um novo Regime Fiscal, os investimentos com os setores públicos de educação e saúde, por exemplo, foram congelados por 20 anos. O Teto dos Gastos Públicos, foi como ficou conhecida esta ação nociva de corrosão das políticas públicas. Já em 2017, a Lei Nº. 13.467/2017 altera conquistas históricas dos trabalhadores e adequa a legislação às novas relações de trabalho, “gerando a possibilidade de terceirização de todas as atividades, o que resultará, provavelmente, em queda do nível salarial, jornadas de trabalho mais longas, menor estabilidade e menos direitos” (LACAZ, 2019, *Apud*, DELGADO, 2022, p. 15)

O curto tempo em que Michel Temer (PMDB) ocupou a presidência, foi suficiente para colocar em xeque tímidos avanços sociais. Na ordem do desmonte, extinguiu o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA)

importante institucionalidade nas ações estruturantes de combate à insegurança alimentar, por meio do Pronaf, do PAA e da ATER – e enfraqueceu consideravelmente os objetivos do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, aprovado em 2017 em meio ao esvaziamento da Caisan, reduzindo drasticamente o orçamento previsto em diversos programas e políticas aí incluídos (DELGADO)

O processo de desmonte aprofunda ainda mais em 2019, com a extrema-direita no poder, representada pelo presidente Jair Bolsonaro (PL), que logo em seus primeiros dias de governo assinalaria o seu (des)compromisso com a agenda social, descaracterizando o SISAN através de alterações na LOSAN, prevendo cortes do orçamento e o desmantelamento de equipes técnicas vinculadas a operacionalizaçãoda política, além de extinguir o CONSEA e desativar a CAISAN. Esse ato abalou profundamente a continuidade do sistema, levando ao esvaziamento da participação social, do monitoramento das políticas e corrompendo a proposta de atuação intersetorial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os entraves encontrados para a materialização de direitos sociais no Brasil são herdados desde sua formação social e acompanhado pelo patrimonialismo e pela lógica do favor, em detrimento do direito. Deixando assim, um legado de luta e resistência social na construção dos direitos sociais.

O DHAA é inviolável e construir estratégias para assegurá-lo com acesso de forma permanente aos alimentos, em quantidade suficiente e com qualidade, visando práticas alimentares promotora de saúde e que respeitem a diversidade cultural e o manejo ambiental é um tema latente na conjuntura atual.

O conceito ampliado de SAN, assim como o de saúde, é urgente e necessário para (re)pensar o processo de produção, acesso e consumo da alimentação, até então pautada num contexto de exploração, de degradação ambiental e do apagamento sócio cultural de práticas alimentares promovido pela lógica da monocultura e da agroexportação. A formulação dessas políticas expressam anseios populares, porque atendem a necessidades básicas, e mesmo com todas as contradições que permeiam o campo das políticas públicas, elas configuram-se como estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Odaleia Barbosa de. PADRÃO, Susana Moreira. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serviço Social & Sociedade**, p. 121-139, 2022.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 9ª Ed., 2011.

Castro, Josué de 1967 **Homens e caranguejos**. São Paulo, Brasiliense.

_____. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10 ed. Rio de Janeiro : Edições Antares, 1984.

BRASIL. **Decreto no 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2010.

_____. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Brasília, 2010.

_____. **Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Saúde. **Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília/DF. 1986. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf. Acesso em 19 out. 2022.

BURLANDY, Luciene. **Segurança Alimentar e Saúde Pública**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(7):1464-1465, jul, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL –

CONSEA. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional**. Relatório Final. Olinda (PE): CONSEA, 2004.

DELGADO, Nelson Giordano. **Políticas Públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (Re)construção** /Nelson Giordano Delgado, Silvia Aparecida Zimmermann. – Rio de Janeiro:Fundação Oswaldo Cruz, 2022.

DOYAL, L. GOUGH, I. **A theory of human need**. Londres: Macmillan, 1991.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E INSEGURANÇA ALIMENTAR - PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. II VIGISAN: relatório final. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.

HARVEY, David. **O Direito à Cidade**. Curso de Introdução à obra de David Harvey. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARTINS, Cristiane Arielly Crispim. A “FILA DOS OSSINHOS” NA CAPITAL DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: O RETRATO DA FOME QUE CRESCE NUM CONTEXTO DE PRODUÇÃO DE RIQUEZA ABUNDANTE. **REVISTA DIREITOS, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**, v. 8, n. 14, p. 128-146, 2022.

MÉSZÁROS, István, 1930 - **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONNERAT, Giselle Lavinias. ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. SOUZA, Rosemary Gonçalves de (Org.). **A Intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas/ SP: Papel Social, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral da ONU. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (217 [III] A). Paris. Disponível em: Declaração Universal dos Direitos Humanos (unicef.org). Acesso em 11 abr 2022.

OXFAM BRASIL. Um novo bilionário surgiu a cada 26 horas durante a pandemia, enquanto a desigualdade contribuiu para a morte de uma pessoa a cada quatro segundos. **Oxfam Brasil**. São Paulo, 16, ago 2022. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/noticias/um-novo-bilionario-surgiu-a-cada-26-horas-durante-a-pandemia-enquanto-a-desigualdade-contribuiu-para-a-morte-de-uma-pessoa-a-cada-quatro-segundos/>>. Acesso em: 28, out 2022.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez 2009.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro : Ipea 2014.