


# Política(s) de segurança alimentar e nutricional: narrativas de líderes e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil<sup>1</sup>


Politic and policies for food and nutrition security: meanings given by urban community leaders and residents of Salvador, Bahia, Brazil

**Marie Agnès Aliaga<sup>a</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-5518-6912>


E-mail: marie.agnes.aliaga@gmail.com

**Sandra Chaves dos Santos<sup>b</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-4706-0284>

E-mail: sandra.mchaves@gmail.com

**Leny Alves Bomfim Trad<sup>a</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-8762-4320>

E-mail: lenytrad@yahoo.com.br

<sup>a</sup>Universidade Federal da Bahia. Instituto de Saúde Coletiva. Programa Integrado de Pesquisa e Cooperação Técnica Comunidade, Família e Saúde: Sujeitos, Contextos e Políticas Públicas. Salvador, BA, Brasil.

<sup>b</sup>Universidade Federal da Bahia. Escola de Nutrição. Núcleo de Pesquisa Nutrição e Políticas Públicas. Salvador, BA, Brasil.

## Resumo

O Fome Zero e as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) fizeram do Brasil uma referência internacional em tecnologias sociais de promoção do acesso à alimentação. Este artigo analisa percepções de líderes comunitários e/ou moradores de um bairro popular de Salvador sobre a atuação do Estado em SAN. A metodologia aliou mapas conceituais e grupo focal aplicados em dois momentos (2014 e 2016, respectivamente) de uma pesquisa-ação. Foi evidenciado, em ambos os momentos, o distanciamento dos atores locais em relação aos programas de SAN. No início da pesquisa-ação, as percepções sobre a SAN reforçavam a responsabilização dos indivíduos, indicando o desconhecimento da alimentação enquanto direito. No segundo momento, as narrativas do grupo focal criticaram duramente o Estado por não cumprir com a sua obrigação nesse campo. No discurso dos participantes, fome e insegurança alimentar e nutricional são expressões e instrumentos de sistemas de opressão historicamente construídos - racial, patriarcal e de classe. A discussão sobre os interesses defendidos pelo Estado traz à tona a questão da democracia e da representatividade. A desconfiança nas políticas sociais e de SAN constitui um problema crucial a ser explorado, em um cenário atual de desmantelamento das políticas e de retrocessos democráticos.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional; Política Pública; Estado; Grupos Focais; Pesquisa Participativa Baseada na Comunidade.

## Correspondência

Marie Aliaga

Rua Basílio da Gama, s/n, Campus Universitário, Canela. Salvador, BA, Brasil. CEP 40110-040.

<sup>1</sup> A pesquisa-ação deste artigo recebeu recursos financeiros do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) junto ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

## Abstract

The program Fome Zero and the resulting Food and Nutrition Security (FNS) policies have turned Brazil into an international reference for social technologies that promote access to food. This article analyzes the perceptions of community leaders and/or residents of a poor neighborhood in Salvador, Bahia, Brazil, regarding the State's action in FNS. The methodology combined conceptual maps and focus group that were implemented in two different moments (2014 and 2016, respectively) of a participatory action research. Results highlight, at both times, the distance of local actors regarding FNS policies. At the beginning of the action research, perceptions on FNS emphasized individuals' responsibility, showing the unawareness on the human right to food. Two years later, narratives of the focus group heavily criticized the State for not complying with its obligations. In the participants' discourse, hunger and food and nutrition insecurity appear as both the expression and the instrument of historically established oppression systems - racial, patriarchal, and of social class. The discussion on which interests are defended by the State brings forward the issue of democracy and representativeness. The distrust regarding social and FNS policies constitute a crucial problem to be explored in the current context of policy decommissioning and democratic setbacks.

**Keywords:** Food and Nutrition Security; Public Policy; State; Focus Groups; Community-Based Participatory Research.

## Introdução

Em seu primeiro discurso como presidente eleito, em 20 de outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva afirmou: “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida”. Em 2003, o governo lançou o Programa Fome Zero (PFZ), cujo desenho iria fornecer o referencial principal para a institucionalização do tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na agenda política nacional (Silva, 2014).

O Fome Zero iria a partir de então articular políticas emergenciais com estruturais, inovando com políticas intersetoriais que iriam unir as pontas da produção com a do consumo e fazer do Brasil um exportador de tecnologia social em SAN (GTSC A2030, 2017; Peres, 2018; Silva, 2014). Desde então, a Política Nacional de SAN (PNSAN) e dois Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) deram continuidade aos programas de SAN (Caisan, 2011, 2017).

Avanços massivos foram observados em relação ao acesso à alimentação no Brasil, propiciados pelo conjunto de políticas públicas que formaram a base da PNSAN, junto a iniciativas públicas, como o aumento real do salário mínimo, a ampliação das políticas de seguridade social e transferência de renda voltadas para os mais pobres (Peres, 2018; Santarelli et al., 2017).

Em 2014, o Brasil saiu do mapa mundial da fome, quando caiu para menos de 5% o indicador de população em subalimentação, limite abaixo do qual se considera que a fome já não é um problema estrutural para o país. Entre 1996 e 2006, a prevalência de desnutrição infantil aguda foi reduzida de 4,2% para 1,8%. A prevalência de domicílios em insegurança alimentar grave diminuiu de maneira significativa, passando de 6,9% em 2004 para 3,2% em 2013 (FAO, 2014; IBGE, 2014).

Em termos de participação social em SAN, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), promulgada em 2006, marcou o início da construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), articulado em torno de conferências, câmaras e conselhos nas três esferas do governo. Após uma década da sua criação, o Sisan

passou a contar com a adesão de todos os estados, do Distrito Federal e de um número crescente de municípios: Câmaras Intersectoriais e Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais foram criados e Planos de SAN, estaduais e municipais, elaborados (Caisan, 2017; Silva, 2014).

No âmbito dos direitos humanos, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi inscrito na Constituição Brasileira em 2010, completando o quadro normativo pelo qual o Estado brasileiro tem obrigação de respeitar, proteger, promover e prover o direito à alimentação para todos os brasileiros (Brasil, 2010; Burity et al., 2010).

No entanto, a alimentação adequada ainda é pouco reconhecida como direito (Burity et al., 2010) e vários estudos mostram que a pequena inserção do conceito de SAN na sociedade e suas múltiplas abordagens constituem um dos principais obstáculos à participação social em SAN (Burlandy et al., 2014; Costa; Bógus, 2012; Gallina et al., 2012). Em particular, Burlandy et al. (2014) denunciaram o desconhecimento e o distanciamento, no plano local, do processo político nacional, enquanto o relatório Luz da Agenda 2030 destacou o distanciamento das políticas de SAN implementadas em relação às prioridades que emergem do tecido social (GTSC A2030, 2017).

Acrescenta-se a esses entraves a conjuntura atual do país, que põe em risco os avanços acima referidos. As conquistas alcançadas com a construção do Sisan estão hoje sob sérias ameaças, como mostrou a assinatura da Medida Provisória nº 870 pelo Presidente da República recém-empossado, no dia 1 de janeiro de 2019. Esta medida visou mudar os dispositivos legais relativos à estrutura e ao funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o que, na prática, extinguiria o conselho na forma em que foi proposto (Ipea, 2019).

Ao mesmo tempo, medidas como a Emenda Constitucional 95, que congela os gastos públicos por 20 anos, e cortes em programas como o Bolsa Família levam com elas a preocupação em ver reaparecer a fome como expressão da extrema pobreza (Peres, 2018). Para Santarelli et al. (2017), a combinação da

Emenda Constitucional nº 95 com o desmonte do sistema previdenciário e dos direitos trabalhistas aponta para a dissolução dos pactos nacionais de combate à fome e à miséria.

Neste cenário, a construção de significados e conteúdos acerca do conceito de SAN e de suas políticas, assim como a percepção de direitos sociais e econômicos, são primordiais para garantir processos de participação social efetivos para manutenção e ampliação das políticas de SAN e para sustentar o enfrentamento comunitário da insegurança alimentar e nutricional.

Na região de Pau da Lima, Salvador, líderes e moradores participaram de uma pesquisa-ação que visou a construção de uma ação coletiva para avaliação e melhoria da segurança alimentar e nutricional em comunidades de alta vulnerabilidade, assim como a compreensão sobre os significados (e sua transformação ao longo da pesquisa) acerca da SAN e da própria práxis dos participantes para sua efetivação na comunidade.

Privilegiamos, para efeito deste artigo, a questão relativa à percepção da comunidade de Pau da Lima sobre o lugar ou a responsabilidade do Estado no tocante à SAN. Nesse sentido, o recorte deste trabalho foi guiado pelo seguinte objetivo: investigar as percepções relacionadas ao Estado e às políticas públicas de SAN a partir da ótica dos líderes e moradores participantes da pesquisa-ação, analisando como se deu a evolução dessas percepções ao longo do desenvolvimento do estudo.

## Metodologia

O artigo focaliza uma pesquisa-ação desenvolvida na região administrativa de Pau da Lima, subdivisão do município de Salvador, Bahia, que inclui 16 bairros e contava com 233.274 habitantes em 2010. A região foi escolhida com base nas interações preexistentes com a comunidade e seus líderes, e pela existência de indicadores - de renda, educação e emprego - sugerindo um quadro de vulnerabilidade característico das situações de insegurança alimentar e nutricional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> SIM - SISTEMA DE INFORMAÇÃO MUNICIPAL DE SALVADOR. *Indicadores*. Salvador. Disponível em: <<https://bit.ly/2nWovk9>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

Pesquisa domiciliar realizada no final de 2014 e início de 2015 pela equipe no quadro da pesquisa-ação mostrou falta de acesso à alimentação adequada em áreas mais vulneráveis da região.<sup>3</sup>

Nos domicílios pesquisados, 47% dos responsáveis relataram já ter faltado alimentos em casa. Entre os respondentes, 31% informaram preocupação com a falta de alimentos no mês anterior à pesquisa, dos quais 17% referiram falta efetiva de alimentos. Tanto os relatos dos respondentes quanto a análise estatística destacaram a renda, o emprego e o gênero do chefe de família como principais fatores determinantes do acesso à alimentação, em uma amostra que registrou 42% de domicílios com renda média mensal *per capita* abaixo de meio salário mínimo, 34% de domicílios cujo responsável não trabalhava, e 55% de domicílios chefiados por mulheres.

Os dados da pesquisa revelaram ainda a prevalência de déficit de peso em 6% dos adultos e 7% das crianças menores de cinco anos (com magreza acentuada em 5%). No mesmo grupo, 8% das crianças menores de cinco anos apresentavam sobrepeso, assim como 59% dos adultos (incluindo 22% com obesidade). Estes são indicadores que revelam o quadro de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional do bairro e, como tal, foram utilizados para auxiliar e direcionar as atividades desenvolvidas pelos participantes da pesquisa-ação.

Adotou-se a definição de Barbier (1985, p. 156) segundo a qual a pesquisa-ação se configura como “uma atividade de compreensão e de explicação da práxis dos grupos sociais por eles mesmos, com ou sem especialistas em ciências humanas, com o fito de melhorar esta práxis”. Nessa abordagem, o saber sobre o objeto e os modos de luta constrói-se a partir da própria ação desenvolvida pelos participantes, em um processo dialético entre pesquisador implicado na ação e ator implicado na reflexão.

Os fundamentos da pesquisa-ação opõem-se a uma visão dicotômica entre saber acadêmico e saber popular, constituindo-se como estratégia para reverter a “injustiça cognitiva” pela qual a universidade, ao especializar-se no conhecimento científico e ao considerá-lo à única forma de

conhecimento válido, contribuiu ativamente para a marginalização dos grupos sociais que só tenham ao seu dispor formas de conhecimento consideradas não científicas (Santos; Almeida Filho, 2008).

O sociólogo Boaventura de Sousa Santos concebe a ciência como parte de uma ecologia mais ampla de saberes, na qual saber científico, saber laico, saber popular, saber dos indígenas, saber das populações urbanas marginais, saber dos camponeses, entre outras formas de saberes, possam dialogar e, sobretudo, transformar a realidade (Santos; Almeida Filho, 2008).

Coerentemente com o princípio da ecologia de saberes, a primeira oficina do projeto, realizada em fevereiro 2014, visou trazer para discussão com os participantes o conceito de SAN, estimulando o diálogo entre concepções acadêmicas, definições políticas e o saber popular, provocando assim uma reflexão coletiva que poderia sustentar as ações comunitárias para o cumprimento do seu direito à alimentação.

Utilizou-se, para isso, o método dos mapas conceituais, com os seguintes objetivos: (1) explorar os significados espontaneamente associados pelos membros-chave da comunidade ao conceito de SAN; (2) levantar primeiras informações sobre a situação da SAN e suas causas na comunidade; (3) estabelecer um diálogo entre os saberes dos participantes e os de outros lugares e atores da SAN por meio de materiais documentais, vídeos e discussões; (4) provocar uma reflexão sobre o que é SAN e DHAA e quais as suas causas na comunidade; e (5) mobilizar membros-chave da comunidade para o desenvolvimento da pesquisa-ação.

Os membros da comunidade, 37 moradores e líderes, participaram de três reuniões, nas quais formaram grupos de cinco a seis pessoas para elaboração dos mapas conceituais. Na primeira reunião, 28 participantes elaboraram cinco mapas conceituais de maneira espontânea, ou seja, previamente a qualquer discussão ou apresentação sobre o conceito de SAN. Na segunda, 23 participantes, incluindo nove novos, elaboraram outros quatro mapas conceituais, depois de

3 ALIAGA, M. A. et al. Avaliação participativa da segurança alimentar e nutricional em uma comunidade de Salvador, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, artigo 539, 2018. Ahead of print. Disponível em: <<https://bit.ly/2pDFewD>>. Acesso em: 21 out. 2019.

discussões e apresentações de vídeos (Consea..., 2013; Muito..., 2012; O veneno..., 2011; Peraí..., 2008; Segurança..., 2011). No final dessa segunda reunião, foram disponibilizados recursos documentais (Caisan, 2011; Consea, 2007, 2010; IBGE, 2010).

A terceira reunião incluiu apresentações sobre o tema da SAN por parte de uma professora universitária, de uma representante do Fórum Baiano de Direito Humano à Alimentação Adequada (FBDHAA) e uma do Conselho Estadual de SAN da Bahia (Consea-BA). Nesse último momento, entendendo-se que a reflexão já havia se consolidado entre os moradores e líderes participantes, foram convidados a participar profissionais de saúde e de educação, no intuito de estimular o diálogo entre os diferentes atores da região. Depois das apresentações, os 13 líderes e moradores participantes elaboraram os dois últimos mapas conceituais junto a dois profissionais de saúde, representantes da unidade de emergência local e do distrito de saúde.

Esse primeiro momento de mobilização fomentou a formação do grupo nuclear de pesquisa-ação, composto de seis a 12 moradores e líderes comunitários do projeto, o qual iria desenhar e implementar as ações do projeto junto à pesquisadora.

É importante ressaltar que a pesquisa-ação atravessou dois momentos históricos: antes e depois do impeachment da Presidenta eleita Dilma Rousseff. Logo após tal acontecimento, período marcado por tensões políticas entre os que acreditavam em sua legitimidade e os que o reconheciam como correspondente a um golpe de Estado, foi realizado o grupo focal (GF) (agosto 2016).

O GF foi adotado com o objetivo de analisar os significados construídos acerca da segurança alimentar e nutricional e contou com nove participantes do grupo nuclear da pesquisa-ação, dos quais seis haviam participado da primeira oficina, em 2014. Entre eles, sete líderes comunitários, três mulheres e quatro homens com idades entre 42 e 64 anos, e dois moradores, uma mulher e um homem de 31 e 35 anos de idade, respectivamente. As discussões ocorreram em um espaço reservado para reuniões dentro de uma igreja, conforme a escolha dos participantes, e foram moderadas por um pesquisador em saúde coletiva até então

desconhecido do grupo. Tiveram duração de 2h51min e foram gravadas, transcritas e analisadas por meio da criação de categorias analíticas emergindo das narrativas dos participantes.

A análise dos significados relacionados à SAN foi realizada seguindo a linha da antropologia interpretativa tal como concebida por Geertz (1989). Segundo esta abordagem, a compreensão dos fenômenos sociais deveria partir dos casos concretos, da empiria, pois é na cena do cotidiano, em cada contexto específico, que se inscreve um texto para a interpretação da cultura.

A pesquisa-ação foi aprovada pelo comitê de ética do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia. Os participantes são referidos no texto com seus nomes reais, conforme suas próprias demandas e em linha com o protagonismo que tiveram no desenvolvimento das ações e da reflexão.

## Resultados e discussão

Entre os diferentes significados elaborados acerca da segurança alimentar e nutricional, tanto na oficina quanto no grupo focal, destacou-se a percepção do lugar do Estado e das políticas públicas de SAN. O presente artigo adota esse recorte, com especial atenção à evolução entre os primeiros mapas conceituais, espontâneos, e os significados que emergem do grupo focal.

### Entre responsabilidade individual e dever de Estado: as políticas de SAN na visão dos participantes

A SAN vai além da disponibilidade de alimentos, configura-se como a segurança da relação que o indivíduo e o coletivo têm com o alimento. Falar em “segurança” situa a SAN como conjunto de direitos e políticas sociais contidas na noção de seguridade social. Assim, ela se constituiu como um dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, intrinsecamente ligados a outros direitos tais como moradia, saúde ou educação (Freitas; Pena, 2007).

Nos termos do DHAA, constituem-se obrigações do Estado brasileiro: (1) assegurar que nenhum de seus órgãos ou servidores públicos violem ou impeçam, por suas ações ou políticas, o gozo efetivo

do Direito Humano à Alimentação Adequada; (2) impedir que entidades privadas (empresas ou outras entidades) destruam as fontes de alimentos das pessoas, por meio de suas atividades; (3) envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios e a sua utilização por elas, para a garantia de seus direitos humanos; e (4) prover o DHAA de determinados indivíduos ou grupos, em forma de transferência de renda ou renda básica; entrega de alimentos em conformidade com as especificidades de cada grupo, população ou comunidade ou outros esquemas de seguridade social (Burity et al., 2010).

Entretanto, as percepções expressas espontaneamente pelos participantes no momento inicial da pesquisa-ação eram essencialmente pautadas na responsabilização dos indivíduos, evidenciando o desconhecimento da alimentação enquanto direito.

Quando listaram conceitos para elaborar mapas conceituais sobre segurança alimentar e nutricional, sem explicação ou discussão prévia do conceito, os 28 participantes da primeira reunião, moradores ou representantes de associações de moradores, igrejas, movimentos sociais e conselhos, citaram apenas um termo que se vincula às políticas públicas ou ao Estado. “Política alimentar” foi mencionado por uma pessoa só e não houve repetição ou menção de conceitos similares ou derivados da parte de outros participantes. Esteve entre os últimos conceitos a serem citados e não foi utilizado por nenhum grupo na elaboração dos mapas. Quando questionados sobre quais são os programas do governo atuando em SAN na comunidade, a resposta espontânea dos participantes foi “nenhum”.

O governo não foi mencionado e, se a política alimentar foi apontada como responsável duas vezes, foi oralmente e como instrumento de “educação”, “conscientização” e “instrução”. O conceito de vigilância apareceu unicamente em “temos que fazer vigilância do tempo de validade dos alimentos”. O setor público não foi associado à fiscalização e à legislação, menos ainda como promotor, provedor e garantidor de direitos. Antes de ser cidadão portador de direito, o morador da comunidade foi apresentado como o consumidor, responsável por sua (má) alimentação.

Os primeiros mapas conceituais, sendo espontâneos, convergiram com os achados da pesquisa domiciliar realizada entre moradores da comunidade no início do projeto. Os resultados denotaram uma responsabilização exclusiva do morador, sem mencionar a responsabilidade do governo, assim como evidenciaram um desconhecimento do DHAA.

Nas discussões do grupo focal, dois anos depois da oficina, o Estado foi claramente reconhecido como responsável por oferecer as condições para uma alimentação adequada, sendo apontado por não cumprir com a sua obrigação. A ênfase sobre a impotência dos indivíduos e a acusação do poder público marcaram assim uma ruptura clara com as discussões iniciais da primeira oficina.

A seguir, são retomados alguns dos temas abordados pelos participantes do grupo focal, assim como as discussões que deram destaque a dois programas: o Programa Restaurante Popular (PRP) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Dentre os aspectos recorrentes nas discussões, destacou-se a questão da ausência de um programa público de fiscalização e distribuição de produtos perto de vencer. Este questionamento corresponde a um problema comentado na mídia. Uma matéria do *Jornal do Brasil*, por exemplo, trata dos numerosos projetos que estão tramitando na câmara de deputados para combater o desperdício alimentar e dos entraves legais às doações, pois “o risco jurídico imposto aos doadores é um dos principais gargalos da legislação relacionada a iniciativas de promoção da segurança alimentar” (Brito, 2017). Esta matéria inclui entrevista de um professor da Universidade de Brasília (UnB), pesquisador em sociologia rural, sociologia política e políticas governamentais, o qual afirma:

No Brasil, temos uma situação muito estranha: restaurantes, empresas processadoras de alimentos não podem doar alimentos que sobram, porque a responsabilidade é delas, se houver qualquer tipo de problema de saúde. É uma legislação que vai no sentido do desperdício, porque impede o reaproveitamento. (Brito, 2017)

A falta de alimentos dentro das escolas foi um outro tema mencionado nas discussões,

em particular com o relato de Rita Matos, líder comunitária e ex-professora de escola pública, que descreveu como os professores tinham que se juntar para comprar alimentos. Esse assunto é difícil de ser identificado em publicações acadêmicas. Em escolas de Salvador, 39,3% dos alunos relataram irregularidade no fornecimento diário da alimentação na escola (Santos; Santos, 2007). Contudo, a pesquisa domiciliar que gerou esses resultados foi realizada em 2002 e não foram encontrados dados mais recentes para o município.

Foi mencionada, ainda, a falta de apoio à agricultura urbana e periurbana. No entanto, nenhuma política pública voltada à agricultura familiar foi mencionada nem discutido o papel do Estado no incentivo da agricultura familiar nas áreas rurais, apesar de ela aparecer regularmente nas narrativas dos participantes, sempre de maneira positiva em relação ao seu papel para a promoção da SAN.

Por fim, embora o tema da alimentação saudável estivesse presente em outros momentos das discussões sobre os significados da segurança alimentar e nutricional, o lugar das políticas públicas, seja em relação à regulação dos agrotóxicos, seja em relação à promoção da alimentação saudável, foi abordado nas discussões do grupo focal.

Somente dois programas de governo foram comentados pelos participantes. Entre eles, o Programa Restaurante Popular (PRP) emerge nos depoimentos dos líderes como estratégia adequada para garantir o cumprimento do direito à alimentação.

Houve, no início do projeto um debate acerca do impacto do PRP sobre os comerciantes da área de sua implementação, em particular restaurantes convencionais, lanchonetes e vendedores ambulantes de comida. Na época, somente um líder assumia esta dúvida de maneira clara e afirmativa, porém todo o grupo concordou quanto à relevância de realizar uma pesquisa rápida em uma unidade do PRP. Com base nos resultados da pesquisa, então realizada para esse objeto, fortaleceu-se o consenso entre os participantes do grupo nuclear da pesquisa-ação e eles ficaram seguros de que esse programa atenderia principalmente pessoas que não têm como pagar um valor maior por uma refeição, sem gerar impacto econômico negativo nas comunidades.

Quanto à qualidade da alimentação fornecida pelo restaurante popular, as discussões abordaram o tema dos agrotóxicos e anabolizantes, mas também a oportunidade de ter uma refeição produzida sob supervisão de nutricionista. Por um lado, afirmou-se que o PRP traz uma alimentação de qualidade, por outro, um dos líderes comunitários, levantando o tema dos agrotóxicos, colocou a questão de saber se essa alimentação era efetivamente saudável.

Os estudos de avaliação do PRP não demonstraram homogeneidade de resultados em relação à qualidade nutricional, aos aspectos higiênico-sanitários e ao perfil dos usuários do programa (Gonçalves; Campos; Sarti, 2011; Silva, 2012). Em particular, Castro (2008) mostrou como a prática diária dos cozinheiros da unidade Restaurante Popular no bairro do Comércio, situado a uma dezena de quilômetros da região de Pau da Lima, estava muito distante das normas técnicas definidas para a manipulação, produção e venda de alimentos prontos para consumo.

Entende-se que os problemas apontados em algumas unidades do PRP podem comprometer sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional. Mesmo assim, os participantes do grupo focal identificaram poucos pontos a serem avaliados e não questionaram o perfil dos usuários, infraestrutura e condições higiênico-sanitárias, bem como o balanceamento nutricional das refeições.

O segundo programa a ser comentado, o Programa Bolsa Família (PBF), ocupou um lugar polêmico nas discussões do grupo focal, sendo denunciado por alguns participantes como instrumento de manipulação:

*Alimentação é um direito de todos e dever do Estado.... mas o Estado não tem cumprido o seu papel diante dessa parte... não tem... por não ter cumprido o papel aí vem a história do Bolsa Família... que veio para tapear... (Vera Brandão, líder comunitária)*

*Tapar esse buraco... (Rita, líder comunitária)*

*É... (Oscar Sodré, líder comunitário)*

A insatisfação ou desconfiança em relação ao PBF, se é que a fala dos participantes pode ser interpretada assim, provavelmente dialoga com os

resultados do benefício em termos de SAN. Alguns estudos chegam à conclusão de que, embora o programa permita maior acesso à alimentação, ele, por si só, não garante índices satisfatórios de segurança alimentar, pois esta questão é associada a um quadro de pobreza mais amplo. Com isso, seria necessário aprofundar o PBF e associá-lo a outras políticas públicas estruturantes, capazes de atacar problemas como a falta de saneamento básico e de acesso ao mercado formal de trabalho, entre outras (Ibase, 2008).

Na visão de Uelinton Nascimento, líder comunitário, o Programa Bolsa Família faz com que as famílias tenham mais filhos, mostrando a permanência de um raciocínio ao qual se contrapuseram dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015, segundo os quais o número médio de filhos nas famílias mais pobres do país caiu mais do que a média brasileira no período de 2003 a 2013 (Número..., 2015). Beбето Sales, outro líder comunitário, e Susana Ribeiro, moradora, discordaram do argumento de Uelinton, ressaltando a diminuição das taxas de fecundidade nas últimas gerações.

Enquanto na fala de Uelinton o Estado se mostra irresponsável ao incentivar as famílias a terem mais filhos, as colocações de Beбето apontam pela falha do Estado em poder garantir às famílias condições para terem quantos filhos quiserem. Há, de fato, um ponto comum entre as narrativas, no qual há consenso entre todos os participantes: a falta de planejamento por parte do governo.

É interessante observar que são relativamente poucas as políticas e programas de SAN comentados, mesmo depois de dois anos trabalhando com o tema. Decerto isso diz respeito ao pouco reconhecimento das políticas e questiona o alcance dos programas nas comunidades da região.

Importa destacar, porém, o contexto histórico de produção das narrativas dos participantes. O grupo focal foi realizado em pleno contexto de impeachment, momento histórico de polarização política da sociedade brasileira entre os que reconheciam o impeachment como legítimo e os que enxergavam nele um processo de golpe de Estado. Nesse cenário particularmente tenso, os participantes do grupo focal tinham posicionamentos

políticos opostos, sendo que alguns deles, mas não todos, tinham deixado de militar pelo Partido dos Trabalhadores para trabalhar na subprefeitura, politicamente ancorada à direita.

Dentro do grupo, os líderes tinham cuidado ao opinar sobre os resultados da política desenvolvida por um partido específico, da mesma maneira que evitavam aprofundar as discussões sobre o contexto político nacional. Essa situação, ao mesmo tempo que exacerbou as tensões entre os diferentes posicionamentos políticos dos participantes, instaurou certo clima de desilusão que permeou o discurso de todos os participantes. Nas narrativas dos líderes e moradores, é a falta de compromisso do Estado e dos seus governantes com o cumprimento do DHAA que prevalece sobre a discussão das políticas de SAN.

Para Corrêa e Oliveira (2019), a simples positivação do DHAA nos textos normativos não é suficiente para a erradicação da fome e democratização de uma alimentação adequada. Considerando o DHAA a partir da teoria crítica, os autores mostram como a linguagem dos Direitos Humanos produz uma gramática hegemônica universalista e despolitizada, consoante com as políticas liberais, com o desenvolvimento capitalista e com o próprio colonialismo.

Para os autores, essa gramática da dignidade humana invisibiliza a realidade na qual a maioria esmagadora da população mundial não é sujeito de direitos humanos e sim meros objetos dos discursos:

É só por meio da descontextualização com o real que os Direitos Humanos podem surgir como ideais abstratos e universais de natureza transcendental. A lógica da descontextualização, portanto, é imposta pela doutrina dominante mesmo diante de um ambiente político e econômico no qual se consolida o aumento das injustiças sociais ao redor do mundo. (Corrêa; Oliveira, 2019, p. 33)

Nessa perspectiva, as normas jurídicas do DHAA são apenas um ponto de partida a partir do qual se desenvolve o embate político. Frente à naturalização dos direitos humanos como algo que se origina da essencialidade do ser humano, independente dos contextos históricos e locais, é preciso resgatar a



“dimensão da política e, portanto, da dinâmica do conflito que caracteriza este tipo de gramática” (Corrêa; Oliveira, 2019, p. 37).

### **Entre políticas e política: a insegurança alimentar e nutricional como expressão e instrumento de poder**

Testa (1995) define a política como uma proposta de distribuição de poder, afirmando que há uma situação de opacidade acerca dos seus objetivos, pois não é possível anunciar que se pretende favorecer tal ou tal distribuição de poder sem comprometer suas possibilidades de triunfo. Entretanto, o ocultamento não pode ser total, porque a implementação das medidas vai revelar, ainda que parcialmente, os conteúdos reais da distribuição proposta.

As discussões do grupo sugerem que o problema não é tanto a política pública ou o programa em si, e seus objetivos oficialmente assumidos, pois qualquer programa do governo pode ser utilizado para “tapear” ou manipular. O importante, sugerem as reflexões dos participantes, é observar se a implementação desses programas reproduz ou transforma as relações de poder.

Dentro desse quesito, a fome e a insegurança alimentar e nutricional emergem das narrativas como instrumento da opressão e da manutenção do poder econômico e político, ou seja, como afirmariam, um ano depois, Santarelli et al. (2017, p. 69), “a fome está a serviço da política brasileira”. O discurso de Susana e de Beбето, a seguir, teve aprovação de todos os participantes do grupo focal:

*Eles não querem que todo mundo tem alimentação dentro de casa, é necessário que as pessoas passem fome... que as pessoas vivam na miséria e na pobreza... você tem programas assistencialistas... você tem isso... tem Bolsa Família... você depende do dinheiro... você tem outro programa... tudo é uma forma das pessoas permanecerem no poder.* (Susana, moradora)

*Não existe... não existe... a ideia... essa ideologia de ver todos bem... isso é uma... essa é uma ilusão... é uma utopia... vamos dizer assim... isso é utopia... infelizmente... o poder... ele sobrevive em cima da miséria dos outros... então não vai... eu estava até*

*falando outro dia... hoje de manhã lá na Baixa Fria... “ah porque tirou essa casa não sei o quê... falta isso... falta aquilo”... mas gente... sempre tem que faltar alguma coisa... pra no próximo ano de eleição... eles dizerem: “olhe vão vão votar... nós vamos trazer isso aqui...”.* (Bebeto, líder comunitário)

Essas colocações convidam à análise da segurança alimentar e nutricional na perspectiva da biopolítica, nos termos de Foucault, entendida como o conjunto de “tecnologias de governo que tentam regular processos vitais da população [...] e procuram otimizar as condições de vida dos segmentos produtivos a serviço do capital” (López, 2012, p. 129). De fato, afirma Foucault:

O controle da sociedade sobre os indivíduos não se opera simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começa no corpo, com o corpo. Foi no biológico, no somático, no corporal que, antes de tudo, investiu a sociedade capitalista. O corpo é uma realidade biopolítica. (Foucault, 1989 apud Caponi, 2012, p. 23)

Posto que governar implica tomar múltiplas decisões - em termos de emprego, proteção social, saúde, educação etc. - que afetam direta ou indiretamente a qualidade e duração da vida das pessoas, opera-se, no seio das tecnologias de poder dos Estados modernos, a distinção entre aqueles cujas vidas são administradas e melhoradas e aqueles cujas vidas não merecem ser vividas, devendo-se, portanto, deixá-los morrer (Fassin, 2007).

No discurso dos participantes, os deixados para morrer são os mantidos, de maneira proposital, em situação de fome, pobreza e miséria. As narrativas abordam a questão das desigualdades não somente em termos de (re)distribuição da renda nacional, mas, antes, reconhecendo que a pobreza brasileira tem cor, raça e gênero, assim como os têm a fome e a insegurança alimentar e nutricional:

*Eu queria falar aqui em relação ao trabalho de pesquisa que foi feito na comunidade de Pau da Lima [...]. A maioria das famílias que passavam necessidades e que tinham certas dificuldades... elas na maioria das vezes eram chefes de família*

*eram as mulheres... entendeu [...] uma outra questão [...] é que a questão da insegurança alimentar... né... ela está muito mais relacionada a pessoas que são negras [...] os negros são os que mais sofrem num momento que são os mais pobres também [...] se a gente fala Salvador... a gente sabe que a maioria dos bairros periféricos são formados por negros... e é lá onde está o foco de todos os problemas... normalmente... né... todos... não só alimentação... é tudo na verdade... (Susana, moradora)*

Apontando para as assimetrias de gênero, raça e classe relacionadas ao modo de reprodução do sistema alimentar hegemônico, Corrêa e Oliveira (2019) argumentam que uma política de segurança alimentar e nutricional (SAN) embasada em uma visão crítica do DHAA deve partir do reconhecimento das demandas feministas e do movimento negro, entre outros movimentos sociais.

Em linha com o argumento segundo o qual “o DHAA deve ser interpretado à luz da historicização das lutas sociais concretas” (Corrêa; Oliveira, 2019, p. 36), a discussão dos participantes situa a fome e a insegurança alimentar e nutricional como instrumento e expressão de sistemas de opressão - racial, patriarcal e de classe - historicamente construídos.

Nessa dualidade do opressor e do oprimido, de quem vive e de quem morre, permanece a interrogação dos participantes sobre quem ocupa os lugares do poder público:

*Quando se falou na questão de poder público, eu queria falar rapidinho, mas eu me calei [...]. A gente tem que analisar... quem é o poder?... “o poder público tem que fazer” [...]. Quem é o poder público de fato? (Susana, moradora)*

*O povo... (Oscar, líder comunitário)*

Essas indagações dizem respeito às questões da democracia e da representatividade, ao problematizar quem o governo representa e quais interesses. Foi essa provocação que fechou as discussões do grupo focal. A resposta de Oscar foi ao mesmo tempo inesperada, depois de quase três horas de discussões permeadas pela descrença nos

mecanismos democráticos, e vigorosa, por reafirmar os fundamentos da democracia: “o povo”.

## Considerações finais

No decorrer da reflexão sobre o conceito de SAN, seus significados começaram a dialogar com o campo de práxis dos líderes comunitários, que passaram a entendê-la sob a mesma perspectiva com a qual enxergam outros marcadores da vulnerabilização social e da opressão. À medida que foram exploradas as possibilidades concretas de uma alimentação adequada para quem mora na comunidade, evidenciou-se a necessidade de um Estado garantidor de direito e de políticas públicas para a efetivação da SAN.

Porém, os programas de SAN seguem sendo objeto de desconfiança e de pouco reconhecimento. Somente dois deles foram mencionados nomeadamente no grupo focal, o Programa Bolsa Família e o Programa Restaurante Popular, e, de maneira indireta, a alimentação escolar e a vigilância alimentar e nutricional. É notável a discrepância entre os alcances das políticas instauradas junto ao Fome Zero e pouco reconhecimento destas entre os participantes, evidenciando questões de visibilidade e capilaridade dos programas: como e em que medida os programas de SAN chegam a comunidades como a de Pau da Lima?

A desconfiança quanto às políticas públicas de SAN, assim como às políticas sociais em geral, permeou o discurso dos participantes no momento político particularmente tenso do golpe de Estado de 2016, marcado por certa desilusão dos participantes em relação aos governantes. Na concepção dos moradores e líderes, o Estado real, por oposição ao que deveria ser, é composto de pessoas que querem manter o *status quo* e as desigualdades sociais, para a manutenção de relações de poder das quais se beneficiam.

As narrativas do grupo conferiram maior ênfase à falta de compromisso do Estado para efetivação da SAN, atendo-se menos à discussão acerca de programas específicos. Nelas, tal falta de compromisso constitui uma derivação de sistemas de opressão - racial, patriarcal e de classe - historicamente construídos. Os participantes

revelam assim uma visão crítica do DHAA e das políticas de SAN, concebidos enquanto objeto de luta política, e questionam também a efetividade dos mecanismos democráticos de representação das minorias.

A descrença perante as políticas sociais e de SAN como dispositivos efetivos de ruptura das relações de poder constitui hoje uma questão primordial a ser explorada, em um cenário político marcado pela dissolução dos pactos nacionais de combate à fome e à miséria. Vivemos um momento no qual se torna fundamental a consolidação de uma base social de luta para a manutenção, o fortalecimento e a ampliação de tais políticas.

## Referências

- BARBIER, R. *A pesquisa-ação na instituição educativa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 fev. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2mnT0mh>>. Acesso em: 3 abr. 2018.
- BRITO, D. Quase 30 projetos sobre combate ao desperdício de alimentos tramitam na Câmara. *Agência Brasil*, [s. l.], 13 ago. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2w3BYf5>>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- BURITY, V. et al. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília, DF: Abrandh, 2010.
- BURLANDY, L. et al. *Potencialidades e limites para a implementação de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: estudo de caso em dois municípios do estado do Rio de Janeiro*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014.
- CAISAN - CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Plano nacional de segurança alimentar e nutricional: 2012/2015*. Brasília, DF, 2011.
- CAISAN - CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Plano nacional de segurança alimentar e nutricional: Plansan 2016-2019*. Brasília, DF, 2017.
- CAPONI, S. Introdução. In: CAPONI, S. *Loucos e degenerados: uma genealogia da psiquiatria ampliada*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 19-29.
- CASTRO, O. B. Uma leitura sobre alimentos seguros em restaurantes populares de Salvador. In: FREITAS, M. C. S.; FONTES, G. A. V.; OLIVEIRA, N. (Org.). *Escritas e narrativas sobre alimentação e cultura*. Salvador: Edufba, 2008. p. 149-173.
- CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Lei de segurança alimentar e nutricional*. Brasília, DF, 2007.
- CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais*. Brasília, DF, 2010.
- CONSEA debate preço dos alimentos. Brasília, DF: TV BrasilGov, 2013. 1 vídeo (25 min). Publicado pelo canal TV BrasilGov. Disponível em: <<https://youtu.be/-M8qgSUuPU4>>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- CORRÊA, L.; OLIVEIRA, L. C. Direito humano à alimentação adequada e a teoria crítica dos direitos humanos: um diálogo possível e necessário. In: CORRÊA, L. (Org.). *Diálogos sobre o direito humano à alimentação adequada*. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. p. 26-40.
- COSTA, C. A.; BÓGUS, C. M. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 12-22, 2012.
- FASSIN, D. La biopolitique n'est pas la politique de la vie. *Sociologie et Sociétés*, Montreal, v. 38, n. 2, p. 32-47, 2007.
- FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *The state of food insecurity*

*in the world: strengthening the enabling environment for food security and nutrition.* Roma, 2014.

FREITAS, M. C. S.; PENA, P. G. L. Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 69-81, 2007.

GALLINA, L. S. et al. Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um conselho de alimentação escolar. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 89-102, 2012.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GONÇALVES, M. P.; CAMPOS, S. T.; SARTI, F. M. Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: uma análise do Programa de Restaurantes Populares. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 92-111, 2011.

GTSC A2030 - GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. *Relatório luz da agenda 2030 de desenvolvimento sustentável: síntese*. [S. l.], 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2jLgU8R>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

IBASE - INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Repercussões do programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas: documento síntese: junho 2008*. Brasília, DF, 2008.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: segurança alimentar 2009*. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: segurança alimentar 2013*. Rio de Janeiro, 2014.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Extinção do Consea. *Participação em Foco*, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2nV5NfK>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

LÓPEZ, L. C. O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v. 16, n. 40, p. 121-134, 2012.

MUITO além do peso. Direção: Estela Renner. São Paulo: Maria Farinha, 2012. 1 vídeo (123 min). Publicado pelo canal Maria Farinha Filmes. Disponível em: <<https://youtu.be/8UGe5GiHCT4>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

NÚMERO de filhos teve maior queda entre beneficiárias. *Secretaria Especial do Desenvolvimento Social*, Brasília, DF, 27 mar. 2015. Bolsa Família. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rrz6kZ>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

O VENENO está na mesa. Direção: Silvio Tendler. [S. l.:s. n.], 2011. 1 vídeo (49 min). Publicado pelo canal Cine Amazonia. Disponível em: <<https://youtu.be/8RVAgD44AGg>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

PERÁÍ... é nosso direito! Direção: Renato Barbieri. Brasília, DF: Abrandh, 2008. Publicado pelo canal Lilian santos. Disponível em: <<https://bit.ly/2mG2mt6>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

PERES, A. C. O ronco da fome: no semiárido nordestino, histórias de resistência aos cortes que podem levar o Brasil de volta ao Mapa da Fome. *Radis*, Rio de Janeiro, v. 186, p. 15-24, 2018.

SANTARELLI, M. et al. *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.

SANTOS, B. S.; ALMEIDA FILHO, N. *A universidade no século XXI: para uma universidade nova*. Coimbra: Almedina, 2008.

SANTOS, S. M. C.; SANTOS, L. M. P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1: abordagem metodológica. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1029-1040, 2007.

SEGURANÇA alimentar e nutricional: ideias para erradicar a miséria. [S. l.], Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2011. 1 vídeo (12

min). Publicado pelo canal IPC-IG. Disponível em: <<https://youtu.be/WY14toc835E>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

SILVA, D. E. *Restaurante popular: uma forma de acesso à alimentação adequada*. 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012.

SILVA, S. P. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

TESTA, M. *Pensamento estratégico e lógica de programação: o caso da saúde*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1995.

---

### **Contribuição dos autores**

Aliaga formulou e desenvolveu a pesquisa e elaborou o manuscrito. Santos e Trad coordenaram a pesquisa e corrigiram, revisaram criticamente e validaram o artigo.

Recebido: 30/05/2019

Aprovado: 16/07/2019