



V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

(In) Segurança Alimentar e Políticas Públicas

**(In) Segurança Alimentar com recorte de raça nos Governos  
Lula da Silva (2003-2010)**

Jessica Souza<sup>1</sup>  
Luciene Araújo<sup>2</sup>

**Resumo.** Propomos problematizar a Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política dos governos Lula da Silva (2003-2010) e suas implicações no enfrentamento à Insegurança Alimentar da população negra. Partimos de uma revisão de literatura e análise documental do Relatório Anual das Desigualdades Raciais 2007-2008 e 2009-2010 sob uma perspectiva crítico-dialética. Sinalizamos que os marcos legais da Segurança Alimentar avançaram nos governos de Lula (2003-2010), sendo incorporada como prioritária no referido governo, porém as ações estavam voltadas para a erradicação da fome, o que não acarretou a redução do quadro de Insegurança Alimentar nos graus mais severos da população estudada.

**Palavras-chave:** pobreza; insegurança alimentar; população negra; governo Lula.

**Abstract:** We propose to problematize Food and Nutritional Security in the political agenda of the Lula da Silva governments (2003-2010) and its implications in the fight against Food Insecurity among the black population. We start with a bibliographical review and documentary analysis of the Annual Report on Racial Inequalities 2007-2008 and 2009-2010 from a critical-dialectical perspective. We emphasize that the legal frameworks for Food Security advanced during the Lula governments (2003-2010), being incorporated as a priority in that government, but the actions aimed at eradicating hunger, which did not lead to the reduction of the Food Insecurity situation in the most serious degrees of the studied population.

**Keywords:** poverty; food insecurity; black population; Lula government.

---

<sup>1</sup> estudante de Pedagogia na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), bacharela em Serviço Social pela UERN (2020), jessicaellenn19@gmail.com.

<sup>2</sup> especializando-se em Impactos da Violência na Escola pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/FIOCRUZ), assistente social, professora substituta na Faculdade de Serviço Social da UERN, mestra em Serviço Social e Direitos Sociais (2020), assistente.luciene@gmail.com.



## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Brasil foi alicerçado sob profundas desigualdades entre pessoas brancas e negras, que se evidenciam a interdição da população negra aos espaços de poder e participação política e científica, na pauperização, na violência institucional, no extermínio da juventude negra, na guerra contra as drogas, e na negação dos direitos sociais básicos, entre eles o direito à alimentação - que precede todos os outros, pois é o direito a própria vida.

É partindo dessa compreensão que buscamos apreender o contexto de violação do Direito Humano à Alimentação nos governos brasileiros, de maneira particular nos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), do partido dos Trabalhadores (PT), que apresentou o enfrentamento à fome como prioridade de sua gestão a partir da instituição do Programa Fome Zero, construindo os pilares da Segurança Alimentar e Nutricional no país.

À vista do exposto, abordamos a Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política dos governos Lula da Silva (2003-2010) e suas implicações no enfrentamento à Insegurança Alimentar da população negra. Para tanto, realizamos uma revisão de literatura pertinente à segurança alimentar e a desigualdade racial, bem como análise documental do Relatório Anual das Desigualdades Raciais 2007-2008 e 2009-2010 e do Radar Social (2005). Sumariamente, o trabalho discute a trajetória histórica da segurança alimentar no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 até os governos Lula (2003-2010). Por conseguinte, analisa as iniciativas do referido governo no enfrentamento à fome e à insegurança alimentar e apresenta os impactos de tais políticas na população negra. Finalmente, apresenta as considerações finais elucidando os limites das políticas universalistas que foram implementadas para reduzir a fome, porém, analisando o recorte racial, tiveram alcances pífios relacionados à promoção da segurança alimentar.

## 2 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

A discussão sobre Segurança Alimentar enquanto política pública é perpassada, inicialmente, pelo seu diálogo com a pobreza - sendo esta última, tomada aqui como uma das expressões da questão social<sup>3</sup> engendradas pelo capitalismo, em que acumulação e miséria se relacionam mutuamente - e as ações para seu enfrentamento ao longo do tempo.

---

<sup>3</sup> “Ao se colocar como referência a questão social, está se discutindo a divisão da sociedade em classes cuja apropriação da riqueza socialmente gerada é extremamente diferenciada. Estão sendo colocadas em questão, portanto, a desigualdade e a disputa pela apropriação da riqueza social. Questão social que se reformula,



De acordo com Netto (2012) as sociedades pré-capitalistas desde as mais remotas, até as mais próximas de nós conheceram e conhecem o fenômeno de polarização, pobreza e abundância e fenômenos de desigualdade, entretanto o que vai distinguir esse fenômeno nas sociedades capitalistas é justamente a capacidade de suprir as necessidades materiais dessa massa empobrecida. Ainda nas palavras de Netto (2012, p. 93):

[...] O que é importante observar é que a sociedade capitalista dispõe, pela liberação do desenvolvimento das forças produtivas, de elementos e de condições para suprimir a fome. Esse é o dado novo. O que torna a pobreza na sociedade capitalista uma pobreza de natureza distinta de todas as anteriores é que nesta sociedade é possível suprimir a pobreza. É possível do ponto de vista da produção, da distribuição, mas não é possível do ponto de vista dos marcos jurídico-políticos em que opera essa sociedade. O que é importante assinalar não é a continuidade da fome; o que é importante é que a continuidade se dá quando é possível suprimi-la.

E isso não se realiza, porque é imperativo para esse modo de produção a obtenção de lucro sobre a produção dos grãos<sup>4</sup> (Netto, 2012), assim, por ser a questão social inerente ao capitalismo, o pauperismo é indelével, portanto, à medida que se produz riqueza se produz o pauperismo, o que faz dela a expressão mais gritante da questão social, mas não a única.

Assim, pobreza é categoria histórica e socialmente construída e como fenômeno ela não é algo natural, que na sua qualidade relativa “[...] gira em torno da desigualdade social, assim como a outras condições reiteradoras da desigualdade (como gênero, etnia, procedência e outros aspectos) [...]” (Yazbek, 2012, p. 290) e ela tanto precede da escassez de recursos, como também da má distribuição de recursos existentes, não se limitando exclusivamente a renda, mas envolve igualmente, o acesso aos serviços básicos como: saúde, educação, alimentação, previdência, a participação política e social.

Sob o mesmo prisma da concentração de renda, Pereira (2006) revela que no Brasil, a pobreza é consequência de uma perversa desigualdade na distribuição de renda. Estes são sinais da profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista sob a lógica do neoliberalismo e os investimentos sociais do Estado brasileiro, que tem se mostrado precários e insuficientes.

Segundo Yazbek (2012) é na cena contemporânea que a classe trabalhadora sente os efeitos severos das mudanças que vêm ocorrendo no processo de acumulação por meio

---

redefine, agrava ou atenua, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico/social por natureza excludente” (Yazbek, 2004, p. 112).

<sup>4</sup> Podemos tomar como exemplo a Revolução Verde na década de 1970, momento em que os estoques mundiais de alimentos estavam escassos devido à quebra de safra em importantes países produtores, tinha como proposta aumentar a produção agrícola como forma de reverter o quadro da fome e desnutrição do mundo, no entanto, apesar da produção mundial ter se recuperado ainda na mesma década, esta não foi capaz de acabar com a fome que atingia grande parte da população do mundo (Maluf; Menezes; Marques, 2000) um dos efeitos agravantes desse evento foram os incalculáveis danos ao meio ambiente devido ao uso excessivo de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), como: poluição de águas, desertificação do solo, surgimento de pragas, contaminação de alimentos, entre outros, em decorrência do uso excessivo de insumos químicos (agrotóxicos).



da reestruturação produtiva, do neoliberalismo e da financeirização do capital com uma expansão que cria uma grande parcela de trabalhadores precarizados: força de trabalho empregável que não se tornou empregada.

Chamamos a atenção para o recorte racial em que negros(as), desde a abolição da escravidão, são considerados(as) incompatíveis ao trabalho assalariado, e aqui retomamos as intelecções de Martins (2013) quando diz que o racismo se alinha a questão social, interferindo-a e agravando-a, são trabalhadores que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas (Yazbek, 2012).

No Brasil, um dos grandes avanços no debate sobre a pobreza é a instituição da Constituição Federal de 1988 que estabelece o sistema de Seguridade Social, com base na assistência e no seguro social, assegurando a primazia da responsabilidade estatal. Com efeito, alguns conceitos sobre a causa do pauperismo, que o viam como vontade divina, fraqueza moral dos desvalidos, inferioridade biológica e cultural, bem como a naturalização das desigualdades precisaram ser revistas a partir do século XX, embora ainda seja suporte ideológico de manutenção do *status quo* burguês.

A partir desse momento, o conceito de proteção social “[...] que a par de requerer uma base de sustentação empírica indispensável à elaboração de diagnósticos, explanações teóricas e predições confiáveis “[...] passa a requerer valores éticos e paradigmas democrático-cívico”<sup>5</sup> (Pereira, 2007, p. 17-18).

A Carta Magna e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) passam a colocar novas bases para a assistência social, sendo esta regulamentada em 1993, como política pública. De modo geral, levando em conta sua característica heterogênea “[...] essa rede de segurança (constituída pelos órgãos governamentais e por entidades da sociedade civil) opera serviços voltados ao atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades particularmente dos segmentos mais pobres da sociedade” (Yazbek, 2012, p. 304). Dessa forma, “a assistência social como campo de efetivação de direitos, emerge como política estratégica, não contributiva, voltada para o enfrentamento da pobreza e para a construção e o provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização dos direitos [...] (Idem).

No entanto, a lógica neoliberal que é impulsionada pelos organismos financeiros (Fundo Monetário Internacional - FMI - e Banco Mundial, principalmente), adotada no início dos anos de 1990, que orienta aos Estados nacionais a redução do orçamento público

---

<sup>5</sup> Para Pereira (2007), o conceito de proteção social pode ser amplo, abrangendo desde meados do século XX à seguridade social, o asseguramento ou garantias à seguridade e políticas sociais. A primeira é formada por um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais, que incidem negativamente nas condições de vida dos cidadãos. Já o asseguramento, refere-se as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais compreende uma espécie de política pública, com vista a concretizar o direito à seguridade social, mediante um conjunto de medidas, instituições, recursos humanos, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros. Não sendo sinônimo de tutela, nem tampouco deve estar sujeita a arbitrariedades (Pereira, 2007).



destinado para a área social, sob a justificativa de que este é o principal motivador de uma crise dentro da sociedade, cabendo ao Estado reduzir os gastos sociais e intervir minimamente nas relações econômicas<sup>6</sup> e, nestes termos, a superação da pobreza ocorreria com o equilíbrio financeiro.

Mais tarde, os tensionamentos em torno da temática da fome e da pobreza voltam a serem postos novamente na agenda governamental com a ação do Movimento pela Ética na Política, que resultou no impeachment do presidente Collor (1990-1992). Maluf, Menezes e Valente (1996) salientam que neste período destaca-se a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, que surge em 1993, denominada como campanha da fome, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, que denunciava a dramática existência de 32 milhões de miseráveis nos campos e nas cidades, além de colaborar expressivamente para a implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) já no governo de Itamar (1992-1995) denominado Plano de Combate à Fome e à Miséria, sendo realizado em 1994 a I Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSA), versando sobre questões relacionadas a Insegurança Alimentar e a fome da população brasileira.

Para Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 05), a I CNSA “[...] resultou de um processo de mobilização social nacional em torno da questão alimentar e da conscientização do agravamento da fome no país. Ela produziu uma declaração política e um documento programático com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar”.

Todavia no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) houve a extinção do CONSEA e do Plano de Combate à Fome e a Miséria, que foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária, considerado um retrocesso com vistas a construção de uma Política de Segurança Alimentar, uma vez que o combate a fome ficou restrito a ações focalizadoras de cunho conservador, ao eleger prioridade a alguns municípios considerados mais miseráveis, enfatizando o discurso da solidariedade ao convocar toda a sociedade civil a participar dessas ações responsabilizando-os em parte pelo combate à miséria (Cruz, 2017).

Ademais, tal programa foi amplamente divulgado e efetivado pela então Primeira Dama Rute Cardoso, fortalecendo a ideia de primeiro damismo muito presente no Brasil. Nota-se que essas ações representavam os anseios dos ajustes neoliberais, quando retira a responsabilidade estatal no direcionamento das políticas de proteção social, desta forma, “[...] estas ações ainda não se configuravam como políticas sociais, que buscam garantir os

---

<sup>6</sup> Esta lógica está intimamente ligada ao Consenso de Washington, reunião realizada em 1989 com os presidentes eleitos da América Latina e representantes dos organismos financeiros: Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento. A reunião tinha como objetivo estabelecer as reformas de cunho neoliberal, estimulando as reformas estruturais para a estabilização da economia mediante as privatizações, desregulamentações dos mercados, a descentralização e a retomada do desenvolvimento (Yazbek, 2012).



direitos sociais, configurando-se como dever do Estado em sua condução, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988” (Cruz, 2017, p. 04).

Em 2001, ainda no governo FHC, é adotada uma “Rede de proteção social”, voltada aos setores mais empobrecidos do país, onde foram adotadas ações de serviços sociais e transferência monetária como o Programa Bolsa Alimentação. Na sua proposta de governo denominado “Avanço, Brasil: Proposta de Governo” o então presidente, tinha como objetivo eliminar as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil. O Programa Bolsa Alimentação era executado pelo Ministério da Saúde, destinado a famílias com gestantes, nutrizes e crianças com até 06 anos de idade. Neste mesmo contexto, os programas de transferência de renda devido a sua abrangência e tamanho vão ganhando mais espaço no cenário brasileiro.

Somente com a gestão do presidente Lula (2003-2010), o enfrentamento a pobreza vai ganhando novos contornos com a implantação do Programa Fome Zero<sup>7</sup>. Este último visava construir os pilares da Política Nacional de Segurança Alimentar no país para combater a fome e a pobreza, articulando as políticas estruturais com específicas e emergenciais, bem como as locais<sup>8</sup> visando garantir o direito humano à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (Cruz, 2017).

Desde já, salientamos nossa concordância com as concepções de Valente (2002) sobre o conceito de alimentação, que para o autor é um direito humano básico<sup>9</sup>, que sem ela não é possível discutir os outros. Sua ausência se configura como uma violação de direito à humanidade, vista aqui como direito de acesso a vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual criada pelos homens. Portanto:

O direito humano à alimentação começa pela luta contra fome, ou seja, pela garantia de todos os cidadãos de ter acesso diário à alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender as necessidades nutricionais básicas essenciais para a manutenção da saúde. Mas não pode parar por aí. O ser humano precisa de muito mais do que uma ração básica nutricionalmente balanceada [...] a alimentação humana tem que ser entendida como processo de transformação de natureza – no seu sentido mais amplo – em gente, em seres humanos, ou seja, em humanidade (Valente, 2002, p. 37-38).

---

<sup>7</sup> O Programa Fome Zero foi elaborado em outubro de 2001 pelo Instituto da Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva com a participação de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas na área de segurança alimentar no Brasil (Yazbek, 2004).

<sup>8</sup> As políticas estruturais referem-se as ações que interferem na renda familiar, como geração de emprego e renda, entre outros. Já as políticas emergenciais são as de Segurança Alimentar e Nutricional, vista como imprescindível ao combate a fome e a pobreza; as específicas são as que também trabalham na promoção da SAN, priorizando os grupos carentes e as políticas locais, são as ações já em desenvolvimento em nível estadual e municipal que podem se unir ao Programa Fome Zero (Cruz, 2017).

<sup>9</sup> É importante mencionar aqui o conceito de Necessidades Humanas Básicas, visto como “[...] um conjunto de requerimentos primordiais sem os quais a vida não pode ser vivida com sentido. A natureza inegociável desses requerimentos determina que sua realização só se efetiva a partir da satisfação adequada e concomitante de todas as necessidades básicas, condição única para o desenvolvimento integral da pessoa humana – traduzido como o domínio efetivo de uma saúde plena, uma capacidade agência sustentada por uma crítica que permita ao indivíduo compreender a realidade na qual está inserido e projetar mudanças – que conduza a felicidade (Gomes Júnior, 2007, p. 117).



Dito de outra maneira, a segurança alimentar e nutricional refere-se ao modo como uma sociedade mediante políticas públicas, de responsabilidade estatal e da sociedade de modo geral, pode e deve garantir o direito à alimentação adequada a toda sua população, fazendo dela um direito do cidadão (Valente, 2002). Já no que se refere a definição de insegurança alimentar, entendemos aqui como quaisquer ameaças que venha, “[...] a comprometer o conjunto de conteúdos que dão sustância ao Direito Humano a Alimentação [...]” (Gomes Júnior, 2007, p. 295). Somando-se a isso, a Segurança Alimentar e Nutricional deve considerar:

[...] a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. É responsabilidade dos estados nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo. (Maluf; Menezes; Marques, 2000, p. 04).

A SAN tem seu marco com a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN em 2006, a partir dos direcionamentos da II Conferência de SAN, realizada no ano de 2004, que estabelece a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN, que visa garantir o direito humano à alimentação – DHAA e dá outras providências. A lei também traz a definição da SAN no seu 3º artigo, notemos:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

Neste sentido, amplia-se o conceito da SAN para além do acesso direto ao alimento, abarcando diversas esferas da alimentação como mostra o art. 4º:

- I- a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
- II- a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
- V- a produção de conhecimento e o acesso à informação; e



VI- a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País;

VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos (Brasil, 2006).

O SISAN possui como princípios: universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; participação social em todas as fases de construção das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional, em todas as esferas de governo; bem como, pela transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão. Ademais, é composto pela:

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que demonstrem interesse na adesão e que respeitem os requisitos, princípios e diretrizes do SISAN (Cruz, 2017).

Sem dúvidas, um dos avanços durante o Governo Lula foi instituir<sup>10</sup> o DHAA na Constituição Federal de 1988, conferindo-o como direito constitucional no ano de 2010, por meio do artigo 6º, vejamos: “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, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

Uma das questões relevantes no que tange a Segurança Alimentar e Nutricional é a morosidade dos governos brasileiros em estabelecer os seus marcos legais, visto que a SAN só ganhará status de política pública somente no século XXI, especificamente durante o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que elegeu como prioridade na sua agenda governamental o combate à fome e a pobreza, que mais tarde resulta na criação do Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os programas federais existentes como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação.

Contudo, embora durante o governo Lula os níveis de fome e miséria da população brasileira tenham diminuído significativamente, como veremos adiante, as medidas adotadas guardam suas semelhanças com outros governos anteriores, como: programas voltados para os segmentos mais pobres “[...] como se política pública social fosse ‘coisa de pobre’ [...]” (Yazbek, 2012, p. 310); medidas que apenas “aliviam” a pobreza, pois não tocam nas determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social, perdendo

---

<sup>10</sup> Outros marcos legais importantes são os decretos: nº 6272/2007 que regulamenta o CONSEA, o decreto nº 6273/2007 que regulamenta a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), e o decreto 7272/2010 que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabelece os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLASAN), tendo como objetivo geral promover a segurança alimentar e nutricional, bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional.



seu papel “redistributivo”, focando-se em ações compensatórias; estratégias que mantêm e controlam a pobreza, potencializando a legitimação do Estado, criando um estrato de pobres que se reproduzem apenas no nível da sobrevivência, dentro outros (Yazbek, 2012).

Desse modo, a segurança alimentar e nutricional deve caminhar no sentido de propor um projeto que dê conta de todas as preocupações que as cercam, compreendendo sempre que, “a noção de SAN remete a uma condição essencial para o desenvolvimento humano, a partir da natureza polissêmica do conceito; envolve na sua realização a união de distintas políticas públicas originadas em distintas áreas do conhecimento” (Gomes Júnior, 2007, p. 05). Ademais, é preciso observar os interesses diversos que permeiam a sua construção. É diante deste pensamento, que poderemos observar os desafios da SAN no governo Lula (2003-2010), principalmente no que tange a garantia do DHAA à população negra.

### **3 O RECORTE DE RAÇA NA (IN) SEGURANÇA ALIMENTAR NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

Certamente um dos avanços dos governos Lula (2003-2010) no âmbito da Segurança Alimentar foi trazer a temática para o debate público a partir do Programa Fome Zero (PFZ), abordando-a com base nos princípios básicos à satisfação das necessidades humanas básicas, entendendo que:

[...] o problema alimentar de um país vai além da superação da pobreza e da fome. O fundamental é garantir a Segurança Alimentar. o combate à fome deve ser inserido nesta estratégia maior, pois é a face mais visível da insegurança alimentar, e não queremos conviver com ela, como temos feito a séculos. O eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar à estratégia permanente de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social (PFZ, 1991, p. 09).

Contudo, a ideia de Segurança Alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento foi enfraquecida devido a descaracterização do Fome Zero (Montaño, 2012), cujos esforços estavam voltados para a erradicação da fome que acometia 54 milhões de pessoas, passando a restringir o significado da SAN, eliminando o “direito à cidadania”.

Nota-se que houve esforços do Programa Fome Zero em enfatizar a temática dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (TCR), que se vê ampliar nos mandatos de Lula (2003-2010). Posto isto, o governo passou a optar pelo investimento nesses programas e unificar outros programas sociais existentes, como mencionado



anteriormente, a um único programa denominado Bolsa Família. Tendo este último como objetivo:

- a) Alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias;
- b) Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza;
- c) Coordenação com outras ações e programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza (MDS, 2012, p. 05).

Criado em 2003 pelo governo federal, o Bolsa Família passou a ser considerado um eixo estratégico para a integração de políticas e ações no enfrentamento da pobreza, no acesso à educação e combate ao trabalho infantil. Um dos pontos emblemáticos dos TCR é a definição do seu público, destinados aos mais pobres dentre os pobres. Sobre isso Pereira (2006) teceu uma crítica ferrenha aos economistas que vem elaborando fórmulas matemáticas para medir a pobreza e a miséria.

No Brasil, a mensuração tem como base linhas de pobreza e indigência, que resulta em uma série de problemáticas dentre elas: a) conceber como necessidades básicas apenas as necessidades físicas do indivíduo, desprezando o acesso à cultura, ao lazer e a educação; b) considerar miserável ou pobre aquele que recebe até um estipulado teto; c) estipular um valor mínimo para consumo de vestuário, moradia, alimentação e transporte, o que implica juízo de valor, entretanto é o “[...] instrumento de medição utilizado pelos principais órgãos de pesquisa do país e é avaliado como mais eficaz” (Pereira, 2006, p. 244). Uma vez definido a fórmula para medir a pobreza e a miséria,

[...] O número de calorias necessário para a reprodução do indivíduo é calculado e uma cesta de alimentação é montada como base. Uma vez definidos os alimentos que comporiam a cesta, eles são convertidos em dinheiro. A quantidade necessária de dinheiro para adquirir a cesta corresponde à linha de indigência. À linha de indigência adiciona-se o chamado ‘multiplicador de Engel’ que acrescenta as despesas com roupa, habitação, transporte, e assim se obtém a linha de pobreza [...] (Pereira, 2006, p. 244).

No Brasil ocorreu a ampliação TCR principalmente através PBF. Como mostra o Relatório Anual das Desigualdades 2007-2008 com base nos resultados coletados nos suplementos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004 e 2006, revelou-se que no ano de 2004, 14, 8% dos domicílios que receberam benefícios monetários através dos programas de TCR, tiveram acesso por meio do PBF. No ano de 2006, esse número foi ampliado para 75,2%.



No tocante ao recorte de cor/raça o Relatório Anual das Desigualdades Raciais (2007-2008) mostra que no ano de 2006 das TCR<sup>11</sup>, o PBF correspondia a 77,2% das formas de transferência de renda entre os pretos e pardos, caindo para 70,9% das formas de transferência de renda entre brancos.

Segundo Relatório Anual das Desigualdades Raciais (2009-2010), somente no ano de 2007 foi realizada a primeira pesquisa sobre os efeitos do PBF na SAN, denominada “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional”. Tal pesquisa foi encomendada pelo Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional da Rede de Desenvolvimento, Ensino e Sociedade (Redes) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, sendo realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) com a coordenação de Francisco Menezes. O desenvolvimento da pesquisa teve como norte dois aspectos,

Em primeiro lugar, trata-se do fato de que foi um estudo que teve como fonte principal de informações os dados derivados da percepção de atores diretamente envolvidos com o programa. Em segundo lugar, a pesquisa tinha por exposto objetivo o seu desdobramento em propostas de políticas públicas, especialmente na articulação entre o PBF e o fortalecimento da SAN junto às famílias beneficiadas (Paixão, *et. al*, 2010).

Ainda segundo o Relatório 2009-2010 foram selecionados cinco mil domicílios, a partir do cadastro oriundo do Demonstrativo Físico-Financeiro das Transferências Programa Bolsa Família relativo ao mês de março de 2007. Os dados coletados foram concedidos pelo cadastro das titulares do PBF, gerados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

Inicialmente, cabe entendermos como os indicadores avaliam e mensuram a situação da SAN. No Brasil é utilizada uma escala que avalia a situação da SAN junto à população. Essa escala é denominada Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia). Essa escala avalia desde a preocupação com a futura falta de alimentação até a sua ausência em decorrência de problemas financeiros.

A partir disso, a Escala classifica as famílias ou domicílios em quatro categorias:

- a) Segurança Alimentar - quando não há qualquer restrição, nem mesmo a preocupação com a falta de alimentos no futuro
- b) Insegurança Alimentar (IA) leve - quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos, portanto há o comprometimento da qualidade da dieta e o risco para a sustentabilidade das pessoas que residem no domicílio

---

<sup>11</sup> De acordo com a mesma fonte, os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) respondia por 10% dos rendimentos via TCR entre pretos e pardos, e por 13,9% entre os brancos. Verificou-se ainda levando em consideração a cor ou raça os dados referentes ao Programa de Erradicação Infantil, respondia por 2,5% tanto entre negros e pardos como entre brancos, ainda pelas TCR. Outras formas de acesso as Transferências de Renda, responderam por 10,4% entre pretos e pardos e por 12,8% entre brancos.



- c) Insegurança Alimentar (IA) moderada - quando se tem restrições quantitativas especialmente relevantes em termos de acesso ao alimento entre pessoas adultas
- d) Insegurança Alimentar (IA) grave - quando há redução significativa da quantidade de alimentos disponíveis, tanto para a alimentação de adultos como para crianças que residem no domicílio.

Nesta última, há evidente quebra de padrões usuais de alimentação das famílias, com alta possibilidade de ocorrência da fome. Uma das grandes fragilidades da Ebia é mensurar e avaliar a SAN no contexto de escassez, não contemplando seu significado mais amplo, como descrito no item anterior deste trabalho. O Relatório 2009-2010 mostrou que entre os titulares do PBF pretos e pardos, o percentual de Segurança Alimentar foi de 14,7%, o percentual de brancos na mesma condição foi de 20,9%.

Já a Insegurança Alimentar entre as famílias beneficiárias do PBF constatou-se um percentual de 85,3% entre pretos e pardos, sendo que esse número cai para 79,1% entre brancos. Observou-se também que a IA leve era mais presente entre brancos, correspondendo a 32,2% dos titulares, este nível de insegurança era de 29,1% entre pretos e pardos. Em contrapartida, os níveis de insegurança alimentar mais elevados acometiam mais os pretos e pardos em relação aos brancos, como IA Moderada que atingia mais a população negra em 35,3%, caindo para 29,5% para os indivíduos brancos. Já a IA grave afetava as famílias de um em cada cinco titulares do PBF que se declarava preto e pardo.

O que os números acima nos revelam? Que a raça é um elemento determinante das desigualdades e que “[...] direitos sociais e políticas universais de combate à pobreza e distribuição de renda que não levam em conta o fator raça/cor mostram-se poucos efetivas” (Almeida, 2020, p. 156) e que embora a maior parte da população pobre sejam exatamente os negros/as tais programas não têm alcançado esse contingente de maneira satisfatória.

As conclusões de Carneiro (2011) nos ajudam a interpretar melhor esses números. Para a autora, no Brasil a pobreza tem cor e ela é a negra, por isso, existem dois Brasis. Extraindo um trecho da Notícia do jornal O Globo, escrito por Flávia Oliveira, em que a jornalista faz uma análise do estudo do economista Marcelo Paixão intitulado “Desenvolvimento humano e desigualdades étnicas no Brasil: um retrato final do século” apresentado no II Foro Global sobre Desenvolvimento Humano, ocorrido no Rio de Janeiro, Carneiro (2011, p. 58) destaca:

A desigualdade racial no Brasil é tão intensa que se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país levasse em conta apenas os dados da população branca, o país ocuparia a 48ª posição, a mesma da Costa Rica, no ranking de 174 países elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Isso significa que, se brancos e negros tivessem as mesmas condições de vida, o país subiria 26 degraus na lista da ONU – hoje, está em 74º lugar. Em contrapartida, analisando-se apenas informações sobre renda, educação e esperança de vida ao nascer dos negros e mestiços, o IDH nacional despencaria para a 108ª posição, igualando o Brasil à Argélia no relatório anual da ONU.



Conclui-se com isso que, embora permaneça o discurso simplista de no Brasil o problema é social e não racial os dados revelados por esse estudo denunciam essa falácia, visto que não há como justificar a grande incidência de pessoas negras entre os pobres e poucas entre os ricos (Carneiro, 2011), que as políticas universalistas, historicamente implementadas, não têm sido eficazes para alterar o padrão de desigualdades entre negros e brancos na sociedade, na realidade, nem poderiam, pois como já mencionado anteriormente, o racismo é estrutural.

Não queremos dizer com isso que estas não possuem sua importância, pois como bem afirma Montaño (2012, p. 285): “[...] a luta por mecanismos de redistribuição de renda, por controle de exploração, por melhores salários, condições de trabalho e direitos trabalhistas, é, no curto prazo, necessária e urgente para o trabalhador, para o movimento social e sindical, para o partido político. O que fica evidente é que no Brasil, a pobreza vem se perpetuando devido ao alto nível de desigualdade e que tais políticas universalistas não têm sido capazes de atenuar a pobreza, principalmente para a população negra.

O Radar Social (2005), documento de monitoramento das condições de vida do Brasil, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostrou a preocupante situação de concentração de renda no Brasil em 2003. Segundo levantamento do órgão no referido ano, 1% da população rica, que correspondia a 1,7 milhões de pessoas detinha 13% do total das rendas domiciliares. Esse percentual é bastante próximo daquele apropriado pelos 50% mais pobres, que equivalem a 86,9 milhões de pessoas. Se levarmos em conta a cor/raça, o estudo indica que 44,1% vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo, essa proporção é de 20,5% entre os brancos.

Destarte, é preciso compreender que a pobreza não pode ser simplesmente um objeto de estudo, como vem se propondo os governos brasileiros ao longo do tempo, é preciso que fique nítido, de acordo com Pereira (2006, p. 246), para os:

[...] intelectuais e políticos que o conceito de pobreza é político, prescritivo e moral [...]. Político, pela sua complexidade e porque não existe uma definição correta, científica e consensual do que é ser pobre; o seu enfrentamento implica conflitos de interesses e correlações de forças. Prescritivo e moral, porque exige respostas práticas [...]; Por ser o extremo inaceitável da desigualdade, a pobreza não pode ser encarada apenas como uma preocupação de acadêmicos e políticos, mas uma responsabilidade moral, que nenhum governo deverá abrir mão.

Já no tocante ao enfrentamento da pobreza que afeta sobremaneira a população negra, as políticas universalistas precisam tomar a focalização como instrumento de correção nos segmentos sociais que ao longo da história elas mesmas vêm excluindo (Carneiro, 2011), rompendo com a falsa narrativa que vem apregoando uma suposta



igualdade, dado que isso vem adiando o reconhecimento do fator cor/raça como agravante nesse processo.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A questão racial é estrutural para entendermos as desigualdades sociais no Brasil e o acesso à proteção social uma vez que esta é ofertada pela lógica do seguro. Constrói-se no século XX um racismo mascarado que se sustenta através de uma suposta democracia racial, que tem se perpetuado até os dias atuais, sendo responsável pela negação ou inviabilização de direitos sociais, gestando-se no país políticas de proteção universalistas, que não levam em conta o fator étnico/racial, sendo considerados iguais perante a lei.

Segundo Carneiro (2011, p. 99) essa defesa intransigente das políticas universalistas guarda semelhança com o mito da democracia racial, pois tanto uma quanto a outra realiza a façanha de “[...] de cobrir com um manto ‘democrático e igualitário’ processos de exclusão racial e social que perpetuam privilégios. Postergam igualmente, o enfrentamento das desigualdades que conformam a pobreza e a exclusão social”.

No Brasil, em particular na gestão Lula (2003-2010), essas políticas ganharam destaque sem intervir no cerne da questão, que é a grande concentração de riqueza e, por esse motivo, as políticas universalistas não foram capazes de reduzir as desigualdades. Por conseguinte, ao considerarmos a cor/raça esse quadro se agrava, pois essas políticas são ofertadas de maneira insatisfatória para esses indivíduos, elas não foram capazes de diminuir o quadro de IA que atingia os negros(as), sendo que estes(as) vivenciavam os graus mais severos de IA. Tal cenário, configura-se numa violação do Direito Humano à Alimentação (DHAA).

Se, por um lado, os marcos legais da Segurança Alimentar tenham representado um avanço no país e ter sido incorporada como prioritária no referido governo, vemos uma descaracterização desta, pois a mesma não passa a ser abordada em seu sentido amplo, enquanto direito humano básico, mas sim em um contexto de escassez. Priorizou-se combater somente a fome que atingia 54 milhões de brasileiros, não que esta seja menos importante, mas, como vimos, a Segurança Alimentar inclui o acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente.

#### **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, S. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2020

BRASIL. **Constituição República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, Centro



Gráfico, 1988.

BRASIL. **Radar Social**. Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 6.273 de 23 de novembro de 2007**. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar

BRASIL. **Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

GOMES JÚNIOR, N. N. **Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Orientador de Políticas Públicas no Marco das Necessidades Humanas Básicas**. 338 p. Tese (doutorado em Políticas Social), Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2007.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66- 68, 1996.

MARTINS, T. C. dos. Racismo, questão social e serviço social: elementos para pensar a violação de direitos no Brasil. **Revista Inscrita**, Brasília, ano 10, n. 14, 2013.

MONTAÑO, C. Racismo como arma de dominação. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, 2012.

NETTO, José. A questão social na América Latina. GARCIA, Maria Lucia Teixeira; RAIZER Eugênia Célia (Org.). **A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano**. Vitória: EDUFES, 2012, p. 83-111.

PEREIRA, C. P. Pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Ser Social**, Brasília, n. 18, p. 229-252, 2006.

PEREIRA, A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PAIXÃO, M.; ROSSETTO, I.; MONTOVANELE, F.; CARVANO, L. M. **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2007-2008**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

PAIXÃO, M.; ROSSETTO, I.; MONTOVANELE, F.; CARVANO, L. M. **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2009-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VALENTE, F. L. S. **O direito humano à alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil Contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, 2012.