



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

HELLEN VITÓRIA OLIVEIRA SILVA
MARIA EDUARDA GOMES ANTONIO

**PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA COMO RESPOSTA PÚBLICA À
INSEGURANÇA ALIMENTAR EM PERNAMBUCO - UMA AVALIAÇÃO
POLÍTICA**

RECIFE - PE

2023

HELLEN VITÓRIA OLIVEIRA SILVA
MARIA EDUARDA GOMES ANTONIO

**PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA COMO RESPOSTA PÚBLICA À
INSEGURANÇA ALIMENTAR EM PERNAMBUCO - UMA AVALIAÇÃO
POLÍTICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade Federal de Pernambuco como
requisito final para obtenção do título de bacharel
em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dra.
Ana Cristina Brito Arcoverde.

RECIFE -PE

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva , Hellen Vitória Oliveira.

PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA COMO RESPOSTA PÚBLICA À
INSEGURANÇA ALIMENTAR EM PERNAMBUCO - UMA AVALIAÇÃO
POLÍTICA / Hellen Vitória Oliveira Silva , Maria Eduarda Gomes Antonio. -
Recife, 2023.

120 p. : il., tab.

Orientador(a): Ana Cristina Brito Arcoverde
(Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências
Sociais Aplicadas, , 2023.

Inclui referências, apêndices.

1. Avaliação política . 2. Programa Cozinha Comunitária . 3. Expressões da
Questão Social . 4. Insegurança alimentar . 5. Pernambuco . I. Antonio, Maria
Eduarda Gomes . II. Arcoverde, Ana Cristina Brito . (Orientação). III. Título.

300 CDD (22.ed.)

HELLEN VITÓRIA OLIVEIRA SILVA
MARIA EDUARDA GOMES ANTONIO

**PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA COMO RESPOSTA PÚBLICA À
INSEGURANÇA ALIMENTAR EM PERNAMBUCO - UMA AVALIAÇÃO
POLÍTICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade Federal de Pernambuco como
requisito final para obtenção do título de bacharel
em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dra.
Ana Cristina Brito Arcoverde.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde
Orientadora – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Prof.^a Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves
Avaliadora Interna – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

RECIFE -PE

2023

AGRADECIMENTOS

Eu, **Hellen**, ao olhar para a minha trajetória acadêmica registro minha gratidão, primeiramente, ao meu Deus. Aquele que foi o meu porto seguro, que não me abandonou, que me apoiou e me sustentou nos meus dias mais difíceis, que se fez presente nos meus momentos de choro e de alegria. Sei que cada passo da minha vida foi escrito por Ele e será concretizado em seu determinado tempo.

Aos meus queridos pais, **Célia e Walter**, tenho o total reconhecimento, vocês são peças de fundamental importância durante a minha trajetória de vida. Gratidão por desde criança acreditarem e me incentivarem nos estudos, por todo o cuidado, amor, apoio e companheirismo. Vocês são minha base, minhas referências de constância e determinação. Esta conquista é nossa, pois sem vocês nada disso seria possível. Amo vocês!

Aos meus queridos familiares, em especial, ao meu irmão **Wilker**, a minha avó **Creuza**, ao meu gato **Melk** e aos meus tios **Eliete, Edson e Elizete**, que sempre me apoiam e me incentivam sem medir esforços na realização dos meus sonhos. Obrigada pelo amor, compreensão, carinho, por sempre se fazerem presentes na minha vida e vibrarem comigo a cada conquista. Amo vocês!

A minha tia **Joseane**, que há alguns anos se tornou uma estrelinha no céu e por mais que não esteja mais entre nós em corpo presente, consigo sentir sua presença todos os dias. Assim, também lhe dedico essa conquista, à tia que eu tanto amo e que cuidou de mim até os meus 08 anos de idade. Sinto saudades. Mas sei que está vibrando junto a mim neste momento.

A minha Psicóloga **Suelane, a qual** foi essencial nessa reta final de conclusão do curso. Sou grata por todo o apoio, incentivo e conselhos. Suas palavras foram importantes para que eu conseguisse realizar este trabalho com dedicação.

Aos meus queridos amigos, em especial a **Luana, Duda, Victor, Bia, Silvinha, Bruno, Karol, Kallyne, Camilla, Victória, Larissa e Géssica**, que estiveram ao meu lado nos momentos bons e ruins. Sou grata por sempre me motivarem e demonstrarem apoio para que eu conseguisse chegar até aqui. Vocês são importantes para mim e sei que estão felizes por esta conquista.

As minhas amigas da Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania do município de Araçoiaba-PE, em especial a **Lívia, Mmilly, Thays, Marcela e Flávia** sou imensamente grata pelo apoio e incentivo durante toda a minha graduação. Vocês fazem parte desta conquista, pois toda a compreensão e união durante esse período foram peças

fundamentais para a concretização desse sonho. Obrigada pela amizade e cumplicidade. Amo vocês!

As minhas amigas de graduação e agora, colegas de profissão, **Eduarda, Evellyn, Joana e Taciana**, tenho o reconhecimento da contribuição de vocês durante a minha formação acadêmica e profissional. Obrigada por todos os momentos que compartilhamos juntas, a nossa amizade, cumplicidade e união foi de suma importância para a construção da nossa jornada, tenho muito orgulho de vocês e de ver o quanto evoluímos. Vocês são a prova do cuidado de Deus em minha vida. Levarei nossa amizade para além das portas da UFPE. Amo vocês!

Por fim, também registro meu agradecimento à minha querida orientadora da monografia, a **Prof.^a Dra. Ana Arcoverde**. Aquela que é exemplo de ética e dedicação profissional, que investiu tempo e comprometimento durante o processo de construção desta monografia, e que também foi minha docente na disciplina de Questão Social no Brasil, disciplina que foi essencial para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

Eu, **Maria Eduarda** não poderia começar de outra forma senão agradecendo Aquele sempre esteve ao meu lado, protegendo-me e me guiando-me. Obrigada, Jesus, por tudo que fazes por mim todos os dias, sem ti eu nada seria. Ao olhar para minha trajetória acadêmica entendo que sou “Ubuntu”, pois sou quem sou porque somos todos nós. Nessa jornada de 4 anos estive cercada de pessoas que com seus jeitos especiais deixaram marcas inesquecíveis em minha vida. Por isso, gostaria de agradecê-las por estarem comigo a todo momento.

A minha querida mãe, **Eli Gomes**, que foi peça fundamental para que eu chegasse até aqui, pois desde o início você sonhou e confiou junto a mim que seria possível. Você me ensina todos os dias os princípios e valores da vida, por isso, quaisquer palavras que aqui forem ditas por mim jamais irão mensurar o tamanho da minha gratidão a você, mamãe. Obrigada por lutar todos os dias e tornar possível a realização dos meus sonhos. Eu te amo infinitamente. Ao meu amado padrasto, **Luiz Diego**, minha gratidão pela torcida, pelas idas à parada de ônibus e por se fazer presente em todos os momentos da minha vida. Sou eternamente grata a você por fazer com maestria o papel do meu pai. Junto aos meus pais, dedico essa conquista a **família Gomes**, que são meu alicerce. À matriarca, **Voinha Nena**, sou grata por te ter aqui comigo. Você é meu exemplo de força e perseverança. Eu te amo!

A minha prima, **Débora**, deixo aqui um agradecimento especial, por me incentivar a escolher esta profissão, por acreditar que eu seria uma excelente pesquisadora e por me motivar a ser uma profissional melhor todos os dias. Você, inúmeras vezes, foi meu porto seguro, minha inspiração e meu socorro. Obrigada por tudo! Ao meu amigo **Zé** (in memorian), agradeço por todo incentivo e por acreditar que eu chegaria lá, você foi um dos meus maiores incentivadores

e eu sou muito grata a você por ter me dado a oportunidade e o privilégio de fazer parte de sua vida. Obrigada pela ida para fazer a matrícula, pelas caronas e pela paciência. Sinto sua falta todos os dias.

Aos meus amigos que são a família que escolhi, gostaria de dizer que o apoio, incentivo e paciência de vocês foi fundamental para que eu chegasse até aqui. Deixo aqui alguns nomes: Família Lima; Família Neves; Presepada; Família Araújo; Família Rodrigues; Priu; Bibi; Alê; Thiago; Iris; Kayo; Carol; Gabriel; Mayara; Vini; Bia, Lary. Sou eternamente grata a vocês!

As minhas amigas de graduação a pergunta que sempre ecoa aos meus ouvidos: o que seria de mim sem vocês? Vocês trouxeram leveza e alegria durante esse processo. A **Hellen**, minha dupla de monografia, muito obrigada por toda paciência e por topar construir junto comigo. A **Taciana**, obrigada pelos milhares de conselhos e “puxões de orelha”. A **Evellyn**, deixo minha gratidão por me ensinar sobre amar o próximo. A **Joana**, sou grata por me ensinar sobre companheirismo e lealdade. Amo vocês!

A minha querida **Prof.^a Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde**, exemplo de ética, dedicação e amor à profissão, minha eterna gratidão, por tudo que tens realizado durante todos esses anos de magistério. As futuras gerações agradecem e, para todos nós, é um privilégio aprender com a senhora. Agradeço por toda paciência e horas de explicação para que tudo desse certo no final. Levarei seus ensinamentos para toda minha vida.

Por fim, mas não menos importante, dedico meus agradecimentos à equipe da Secretaria de Assistência Social, Juventude e Cidadania da cidade de Vitória de Santo Antão. Em especial a **Cida, Simone, Kátia, Luiza, Rubia e Fabson**, obrigada por me mostrarem todos os dias o cuidado e o amor que vocês têm pela política de Assistência Social. Com vocês, eu aprendo sobre dedicação e empatia ao outro, aprendo a efetivar direitos. Ao Secretário de Assistência Social, o Sr. **José Adherval**, obrigada por confiar no meu potencial, pelo acolhimento e por torcer por mim.

*“Eu procurei entender qual a receita da fome,
quais são seus ingredientes, a origem do seu nome.
Entender também por que falta tanto o “de comê”,
se todo mundo é igual, chega a dar um calafrio
saber que o prato vazio é o prato principal”.*

Bráulio Bessa

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como objetivo analisar criticamente, por meio de uma avaliação política, os fundamentos, as diretrizes e os valores do Programa Cozinha Comunitária (CC), com a finalidade de identificar e apreender quais as razões, perspectivas e direcionamentos que lastreiam o Programa CC. A metodologia do trabalho tratou de uma pesquisa documental de natureza exploratória qualitativa e quantitativa, e da utilização de técnicas de análise de conteúdo dos documentos oficiais selecionados como material empírico, tais quais: leis, decretos e medidas provisórias acerca do Programa CC. Inicialmente foi possível realizar em breve uma viagem dos 523 anos de questão social no Brasil e identificar que a fome foi e continua sendo uma de suas principais expressões no decorrer dos séculos e décadas. Foi possível verificar as estratégias de enfrentamento à insegurança alimentar em Pernambuco através da execução de programas assistenciais, bem como, identificar que a alimentação é um direito vinculado à vida e como um direito social compete ao assistente social garantir o acesso e usufruto da população em estado de pobreza extrema por meio da política pública, como é o caso do Programa de segurança alimentar. No que tange à avaliação política que busca as razões de ser da Política e, ou do Programa foi desenvolvida análise, mediante leituras sucessivas do material empírico, selecionado através de sites eletrônicos, e posteriormente organizados os conteúdos em quadros apuradores analíticos orientado por eixos, categorias e unidades do conteúdo dos fundamentos, diretrizes e valores contidos de forma explícita ou implícita na documentação e legislação disponível do Programa, com o intuito de trazer à tona os pressupostos ocultos, a razão de ser da escolha política, as concepções e valores que sustentam o Programa Cozinha Comunitária. Da análise crítica e interpretação dos dados, salientamos: o agravamento da insegurança alimentar como expressão da questão social, a execução do Programa Cozinha Comunitária tem sido uma forma de compensar ou minorar os problemas advindos das crises do modo de produção capitalista, que o Programa concebe a problemática da fome como insegurança alimentar e na perspectiva assistencialista, portanto restrita. Pode - se salientar que o direito é tratado como benefício, que não tem potencial para sanar a fome que é estrutural e expressão da questão social. A análise sugere ser o Programa escolhido como uma estratégia que ameniza a situação da “fome” de forma paliativa, baseado na perspectiva de ajuda, bem-estar e até com certa capacidade para minimizar indicadores sociais no Estado de Pernambuco.

Palavras-chave: Avaliação Política. Insegurança Alimentar. Cozinha Comunitária. Pernambuco. Expressões da questão social.

ABSTRACT

The present work is the Course Completion Work (TCC) which aims to critically analyze, through a political assessment, the foundations, guidelines and values of the Community Kitchen Program (CC), with the purpose of identifying and understand the reasons, perspectives and directions that support the CC Program. The work methodology involved documentary research of a qualitative and quantitative exploratory nature, and the use of content analysis techniques of official documents selected as empirical material, such as: laws, decrees and provisional measures regarding the CC Program. Initially, it was possible to carry out an analysis of the 523 years of social issues in Brazil and identify hunger as one of its main expressions over the years. Furthermore, it was possible to verify strategies for combating food insecurity in Pernambuco through the implementation of assistance programs, as well as identifying food as a right and the role of social workers in relation to food security policy. Regarding political evaluation, it was structured through successive readings of empirical material, selected through electronic websites, subsequently it was necessary to construct investigative/analytical tables containing categories and units of the content of the foundations, guidelines and values contained explicitly or implicitly in the program's legislation, with the aim of bringing to light the hidden assumptions, the reason for being and the conception that supports the Community Kitchen Program. From the critical analysis and interpretation of the data, we highlight: the worsening of food insecurity as expressions of the social issue, the implementation of the Community Kitchen Program has been a way of compensating or alleviating the problems arising from the crises of the capitalist mode of production, conceived from a welfare perspective restricted. However, it should be noted that the benefit does not have the potential to remedy the expressions of the social issue, however it has been used to minimize social indicators in the State of Pernambuco.

Keywords: Political Assessment. Food Insecurity. Community Kitchen. Pernambuco. Expressions of the social question.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Promessas de Paulo Câmara por temática.	455
GRÁFICO 2 : Taxa de crescimento (%) do produto interno bruto (2011-2020).....	49
GRÁFICO 3: Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) leve, moderada e grave nas Unidades da Federação, segundo as macrorregiões do Brasil.....	52
GRÁFICO 4: Taxa de Desocupação Estados do Nordeste (%) 3º Trimestre 2015.	53

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Relação dos municípios que possuem o programa cozinha comunitária em funcionamento com os valores de financiamento.....	78
QUADRO 2: Cozinhas Comunitárias em funcionamento no estado de pernambuco.	800
QUADRO 3: Cozinhas Comunitária paralisadas.....	82
QUADRO 4: Documentos oficiais da cozinha comunitária.....	94
QUADRO 5: Fundamentos, diretrizes e valores da cozinha comunitária.	94
QUADRO 6: Eixo ideológico - os fundamentos do programa cozinha comunitária.	95
QUADRO 7: Eixo político - as diretrizes do programa cozinha comunitária.....	100
QUADRO 8: Eixo axiológico - os valores do programa cozinha comunitária	104

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A QUESTÃO SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL	17
2.1 523 anos de questão social no Brasil - breve registro	17
2.2 A fome como Expressão da Questão Social no Brasil.....	30
2.3 A fome e seus determinantes políticos, econômicos e sociais em Pernambuco.....	39
2.3.1 O político como elemento da fome	39
2.3.2 A economia como elemento estrutural da fome.....	46
2.3.3 Elementos Sociais que justificam a política de combate à fome.....	50
3 PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA: AFINAL, DO QUE SE TRATA?	55
3.1 Alimentação como um direito - uma aproximação socio-histórica das principais iniciativas do governo brasileiro, desde 1930.....	55
3.2 A atuação do Assistente Social frente às políticas públicas de combate à insegurança alimentar	70
3.3 Programa Cozinha Comunitária como estratégia de enfrentamento à insegurança alimentar em Pernambuco.....	74
4 PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA: UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA.....	85
4.1 Motivações para entender a distinção entre a avaliação de política e da avaliação política	85
4.2 Avaliação política e avaliação de políticas como componente do ciclo das políticas públicas	88
4.3 Algumas concepções de avaliação política.....	91
4.4 Uma avaliação política do Programa Cozinha Comunitária.....	93
4.4.1 Eixo Ideológico - Os fundamentos do Programa Cozinha Comunitária.....	95
4.4.2 Eixo político - As diretrizes do Programa Cozinha Comunitária.....	100
4.4.3 Eixo - Axiológico - Os valores do Programa Cozinha Comunitária.....	104
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS.....	114

1 INTRODUÇÃO

“Pobreza por pobreza, sou pobre em qualquer lugar. A fome é a mesma fome que vem me desesperar, e a mão é sempre a mesma que vive a me explorar” nos versos da composição “pobreza por pobreza” do compositor Gonzaguinha, observa-se o eu lírico retratar a relação de exploração e fome sofrida pelo mesmo no sertão Pernambuco. A fome e a desigualdade social são problemáticas constantes na vida de diversos brasileiros, em especial os residentes nas regiões norte e nordeste do país, onde encontram-se os maiores índices de desigualdade. O compositor expressa em sua composição uma dinâmica histórica compreendida por Marx, em seus estudos sobre sociedade, que tem como objetivo desmistificar as relações sociais capitalistas (Marx, 1987).

Desde a divulgação do mapa da fome em 1993 a questão da insegurança alimentar entrou na agenda pública, tornando o tema cada vez mais visível na sociedade brasileira, os indicadores apontavam que a renda de metade dos brasileiros não permite sequer condições que garantam uma quantidade adequada de alimentos. Entretanto, os estudos divulgados também alertam que a produção de alimentos tradicionalmente consumidos no país, como o arroz, é superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. Dessa forma, entende-se que a fome que atinge milhares de brasileiros não se explica pela falta de alimentos, pois a problemática encontra-se na desproporcionalidade existente entre os grupos sociais, já que um segmento da população tem poder aquisitivo para realizar a aquisição de alimentos que custam um valor monetário cada vez mais alto.

Compreendemos que o combate à fome precisa ser um dos eixos centrais para que o país possa se desenvolver e que para que seja efetivado o combate à fome é necessário, acima de tudo, combater as causas estruturais que a perpetuam na sociedade brasileira, como se torna visível o desemprego e a desigualdade social. Sendo assim, o governo irá adotar medidas assistenciais, como exemplo, a distribuição de alimentos de forma gratuita, com o objetivo de amenizar essa expressão da questão social.

Vivenciar e refletir sobre a fome no país, principalmente em Pernambuco, mediante os crescentes índices divulgados nos últimos anos e sobre as estratégias de enfrentamento às implicações da desigualdade social e da fome, fez-nos despertar a curiosidade acerca da temática. A fome é uma problemática histórica na realidade brasileira, a sua produção e reprodução é influenciada pela sua formação socio-histórica e pelos contextos econômicos e

políticos. O Brasil tem particularidades como a desigualdade social que produz a fome e as demais expressões da questão social.

Segundo uma pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base em dados do Instituto Gallup, realizada em 2022, destaca-se que no ano anterior (2021) a insegurança alimentar afetava 36% da população brasileira, superando a média global, que é de 35%. Em se tratando de Pernambuco, os índices de insegurança alimentar são ainda mais alarmantes, gerando um adensamento dessa e das demais expressões da questão social. Dados obtidos pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) – Análise da Segurança Alimentar no Brasil, em Pernambuco, mostra que a taxa de domicílios que possuem algum nível de insegurança alimentar teve um salto em cinco anos, passando de 25,9% em 2013 para 48,3% em 2017-2018. Isso equivale a 4 milhões e 894 mil pessoas, isto é, 52% da população de Pernambuco, dentre elas são 661 mil pessoas (7%), que residiam em lares em insegurança alimentar grave. (IBGE, 2020).

Refletindo acerca da problemática despertamos nosso interesse em aprofundar os conhecimentos acerca dos equipamentos de proteção social desenvolvidos pelo Estado para responder a fome no Estado, entre eles, equipamentos de distribuição de alimentos, como o Programa Cozinha Comunitária. Por isso, procuramos realizar por meio de uma avaliação política uma análise crítica do programa, resultando na temática: *Programa Cozinha comunitária como resposta pública à insegurança alimentar em Pernambuco - Uma Avaliação Política*. Para isso, estabelecemos como objetivos específicos: desvelar os argumentos que justificam a escolha do Programa Cozinha Comunitária no Estado de Pernambuco; realizar análise dos determinantes sociais, econômicos e políticos da fome no estado pernambucano; contextualizar historicamente a problemática da fome no Brasil e em Pernambuco.

A presente monografia busca contribuir para os estudos acerca da avaliação política de políticas públicas, tendo em vista que ainda são incipientes no Brasil. Partimos do pressuposto que a avaliação tem como propósito guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, à necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa, enquanto a avaliação política analisa o desenvolvimento, o sentido, conteúdo e consistência de uma política: o que a motiva a implementação; como se constrói, como é a tomada de decisões, que problema busca atender; que objetivo busca atingir, que instrumentos utilizam para a efetivação, e como se articula com outras políticas (Simões, 2018).

Compreendemos a avaliação como uma área de produção de conhecimento e garantia da efetivação de direitos, constituindo-se como uma estratégia de controle social da população sob o processo de planejamento e implementação das novas políticas públicas. Dessa forma,

contribui para a modificação e/ou aprimoramento de determinada política, levando em consideração que garante o aporte necessário, para além de conhecer também revisar a tomada de decisões dos sujeitos sociais envolvidos.

Assim, a partir da definição dos nossos objetivos e problemáticas de estudo, escolhemos realizar a adoção do procedimento metodológico de natureza qualitativa, isto é, “aprofunda-se no mundo do significado das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações médias e estatísticas” (Minayo, 2002, p. 22). Logo, não possui a intencionalidade de apenas obter números como resultados, apesar de utilizá-los como dados estatísticos. Por isso, também foi necessário utilizar os métodos quantitativos, com vistas a adquirir os dados necessários para caracterizar as determinações políticas, econômicas e sociais que estão interligadas ao planejamento do Programa Cozinha Comunitária, enquanto uma análise crítica de sua estratégia de enfrentamento à insegurança alimentar no estado.

Dessa forma, optamos por utilizar a análise documental, a fim de nos proporcionar um olhar mais crítico e profundo sobre a problemática, posto que “[...] são mais capazes de oferecer um conhecimento mais objetivo da realidade” (Gil, 2008, p. 153). Nesse sentido, a pesquisa documental foi ferramenta de fundamental importância para esta monografia, com a intenção de discorrer sobre os dados qualitativos levantados, propiciar leituras exploratórias, analíticas e reflexivas tanto dos dados quantitativos organizados, como também desenvolver os dados e narrativas qualitativas da pesquisa.

No primeiro momento para a realização dessa pesquisa, efetuamos um levantamento bibliográfico e leituras dirigidas, com a finalidade de aprimorar, fortalecer e qualificar o arcabouço teórico acerca dos principais temas/categorias presentes na investigação, tais como: fome; insegurança alimentar e nutricional; desigualdade social; desemprego; avaliação política; questão social; crises no capitalismo; pobreza e extrema pobreza; políticas públicas; política de segurança alimentar e nutricional etc. Assim, por se tratar de um estudo sobre um programa social, utilizamos como subsídios os documentos dos órgãos públicos, tais como: leis de regulamentação, manual técnico, notas técnicas etc. Realizamos a captura dos materiais por meio de *sites* oficiais do Governo do Estado de Pernambuco; do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); da Agência Estadual de Planejamento, Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), entre outros.

A presente pesquisa também tem sua base na razão dialética e teoria social crítica de Marx, de modo que a perspectiva da totalidade, da historicidade e da particularidade, oferece subsídios para uma análise mais ampliada da realidade social. Dessa forma, optamos por elucidar as principais mediações entre a aparência e essência do fenômeno da fome, bem como

pontuando os pressupostos, concepções e valores implícitos do discurso estadual no enfrentamento da fome interpretada como insegurança alimentar no estado de Pernambuco.

Para alcançar as análises essenciais que compõem a nossa problemática da pesquisa, este presente trabalho de monografia está estruturado em cinco capítulos. O primeiro trata-se desta Introdução. No segundo capítulo, buscamos realizar a contextualização socio-histórica em um breve registro dos 523 anos de questão social no Brasil. Leva-se em consideração que a questão social está presente na sociedade brasileira desde as suas raízes coloniais e escravistas, mas as suas contradições são inerentes ao modo de produção e suas particularidades, posto que a dinâmica não é a mesma, mas os determinantes socioestruturais são (Silva, 2008).

Ainda neste capítulo realizamos uma reflexão acerca da fome como uma das múltiplas expressões da questão social, sendo ela interpretada como um fenômeno complexo e que não é natural. Também abordamos como ela se desenvolve durante a dinâmica do sistema capitalista e está intrinsecamente interligada nas raízes do processo de produção, distribuição e consumo. Além disso, construímos uma breve contextualização acerca dos determinantes políticos, econômicos e sociais como elementos da fome no estado de Pernambuco.

No terceiro capítulo, construímos uma aproximação socio-histórica das principais iniciativas adotadas pelo governo brasileiro, desde a década de 1930, acerca da alimentação como um direito. No segundo momento pontuamos acerca da atuação do profissional do Serviço Social - o assistente social - frente às políticas públicas de enfrentamento à insegurança alimentar, tendo em vista que a alimentação se tornou um novo campo de atuação institucional e político desses profissionais. Assistentes Sociais possuem o compromisso ético com a sociedade, como a defesa da democracia e a manutenção da ampliação da participação da categoria nos movimentos sociais para um maior fortalecimento, em espaços de diálogos com os cidadãos acerca das políticas públicas. No terceiro tópico deste capítulo abordamos o Programa Cozinha Comunitária como estratégia de enfrentamento à insegurança alimentar em Pernambuco, sendo um equipamento público que visa garantir uma alimentação adequada para os pernambucanos em situação de fome, pobreza, extrema pobreza e insegurança alimentar.

No quarto capítulo, realizamos um breve histórico das motivações que levam a distinguir a avaliação de política e a avaliação política, sendo a segunda instrumento essencial para o desenvolvimento desta pesquisa. Desse modo, pontuamos sobre a avaliação política e a avaliação de políticas como componente do ciclo das políticas públicas, por meio de trajetória histórica da avaliação, com suas concepções teórico-metodológicas, assim como a importância da avaliação para a própria manutenção da política e para a sociedade civil. Construímos uma avaliação política do Programa Cozinha Comunitária, tomando como entendimento que a

escolha de qualquer política pública e/ou programa social é política, portanto parte de intencionalidades, as quais podem estar explícitas e/ou implícitas.

Na avaliação política foi necessário realizar quatro quadros apuradores e analíticos, onde o primeiro contém os documentos oficiais que foram subsídios para avaliação política do programa. Os demais quadros contém categorias abstraídas para o eixo ideológico - os fundamentos, o eixo político - as diretrizes e o eixo axiológico - os valores, estando, assim, explícitos ou implícitos nos documentos oficiais do programa, isto é, nas leis, manual técnico, entre outros. Diante das análises dos dados e das concepções extraídas pelos documentos oficiais, destaca-se que o Programa Cozinha Comunitária é uma medida paliativa do governo pernambucano, pois apesar de ter sido importante com a visibilidade da oferta de 200 refeições por município, não possui a capacidade para garantir o direito efetivo à alimentação adequada e nem superar a problemática da fome e da insegurança alimentar.

No último capítulo, estão as Considerações Finais, por meio das quais esperamos que a presente monografia aqui apresentada consiga despertar o interesse e a reflexão dos leitores para a área da avaliação e avaliação política da política pública de segurança alimentar e nutricional, como também do desvelamento da realidade social, vez que procuramos alcançar a essência da síntese de múltiplas determinações que constituem a realidade para obter uma melhor compreensão acerca de escolhas, planejamento, estratégias, e concepções que estão nas decisões do Programa Cozinha Comunitária em Pernambuco.

2 A QUESTÃO SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL

Os assistentes sociais trabalham com a questão social nas suas mais variadas expressões quotidianas, tais como os indivíduos as experimentam no trabalho, na família, na área habitacional, na saúde, na assistência social pública, etc. Questão social que sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem, se opõem. É nesta tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência, que trabalham os assistentes sociais, situados nesse terreno movido por interesses sociais distintos, aos quais não é possível abstrair ou deles fugir porque tecem a vida em sociedade. [...] a questão social, cujas múltiplas expressões são o objeto do trabalho cotidiano do assistente social (Iamamoto, 1997, p. 14).

2.1 523 anos de questão social no Brasil - breve registro

Apesar de autores do Serviço Social brasileiro, como José Paulo Netto e Marilda Iamamoto afirmarem e/ou defenderem que a questão social no Brasil tem sua existência vinculada à constituição da classe trabalhadora no nosso processo de industrialização, outros autores do mesmo campo profissional, como Ivone Ferreira Santos, partem do pressuposto de que a questão social tem suas raízes desde o período colonial, mas com reconhecimento tardio e vinculação com o Serviço Social no anos 1940 do século XX. Com esses posicionamentos, podemos afirmar que a questão social no Brasil tem 523 anos com existência latente e se manifesta no marco da colonização portuguesa, bem como expressa, embora de reconhecimento tardio no século XX, as condições aviltantes do trabalho escravo.

A questão social deve ser compreendida no Brasil por meio dos determinantes e contextos que a produzem e reproduzem nos marcos do capitalismo tardio, devendo-se considerar no processo de sua produção e expressões a particularidade e formação socio-histórica brasileira. Nessa direção, a questão social faz-se presente na sociedade brasileira desde as suas raízes coloniais e escravistas, embora apresentem contradições inerentes ao modo de produção e suas particularidades, conforme afirma Silva (2008, p. 28) “compreendê-la a partir da formação social específica, pois os determinantes socioestruturais são os mesmos, mas a dinâmica interna não é”.

A questão social no Brasil não é um fenômeno novo nem isolado, mas sim um conjunto de relações que estão vinculadas ao processo econômico e histórico, permeado por uma dinâmica de contradições, que se apresenta nas estratégias para a obtenção do lucro e manutenção do poder econômico sob mediação pública. Ao mesmo tempo e de forma proporcional, produz implicações sociais para a classe trabalhadora, que se visibilizam nas

expressões da questão social, como é o caso dos indicadores sociais históricos de pobreza, desemprego, desigualdade, fome, adoecimentos etc.

Para melhor compreensão acerca da questão social e suas expressões na sociedade brasileira e pernambucana, em especial, é necessário realizarmos revisitações das obras de autores e estudiosos filiados a esta temática, como: Ivone Ferreira, Joseane dos Santos, Marilda Iamamoto, José Paulo Netto, Potyara Pereira, Ana Arcoverde, entre outros.

Na retrospectiva da formação sócio-histórica do Brasil, pontua-se que no final do século XV, especificamente a partir dos anos de 1500, ocorre a chegada dos portugueses e espanhóis ao território brasileiro durante o processo das expedições exploratórias, onde Portugal toma posse das terras “descobertas” e acaba por se estabelecer através das capitanias hereditárias, povoando o país e carreando a riqueza para a coroa portuguesa. É válido pontuar que aqui já habitavam povos nativos organizados em várias Tribos, como a dos Gês, Tapuias, Araruaques, Tupi-Guarani, bem como as que se localizavam no estado de Pernambuco como caetés, cariris e tabajaras etc., sendo o contato inicial com os homens brancos considerado uma relação amistosa. Por meio dessa relação entre ambos, a coroa portuguesa utilizou os nativos para desbravar o território e interior do país.

O pau-brasil foi a primeira matéria-prima a ser explorada pelos portugueses no território brasileiro e o seu ciclo ocorreu durante a fase pré-colonial do Brasil (1500 - 1530). As feitorias portuguesas funcionavam como a concentração de armazenamento dessa matéria-prima, onde havia mão de obra indígena que executava o trabalho de extração e do carregamento das toras de madeiras para que, em troca, recebessem dos portugueses utensílios como espelhos, facas e outros, comércio caracterizado e denominado como escambo.

Por 30 anos os nativos foram explorados e perseguidos, cenário que sustenta uma lógica contraditória na qual os indígenas estavam inseridos em um contexto de exploração, com condições trabalho pesado, aviltantes, distante da sua rotina de liberdade e tempo para pesca e caça, processo que provocou reações e compactuou para que as fugas fossem analisadas como alternativas. O trabalho realizado pelos nativos causou doenças em decorrência do trabalho exaustivo e nesse período ainda não existia e não se debatia sobre os direitos trabalhistas e sociais dos indivíduos.

Ainda no século XVI, a partir de 1530, Portugal inicia período de colonização no Brasil, que visava realizar uma expedição por meio do estabelecimento de vilas e divisão de lotes de terras, com a finalidade de explorar metais preciosos e depois cultivar a cana-de-açúcar, produto valorizado no mercado mundial. A coroa portuguesa utilizou inicialmente a mão de obra nativa

nas plantações de cana-de-açúcar, sendo considerada como “aproveitável”, mas como os nativos conheciam bem o território, reagiram e realizaram as fugas como forma de resistência.

Os povos nativos produziam para o consumo próprio, o que não contribuiu para a dinâmica do sistema capitalista; ademais, as fugas realizadas pelos nativos dificultavam o processo de produção. Por seu lado, a Igreja Católica contribuiu para as atividades econômicas da coroa portuguesa por meio de suas ações evangelizadoras realizadas pelas Companhias de Jesus, as quais viam os nativos como pessoas que poderiam alcançar a salvação por intermédio da conversão da fé cristã e assim opuseram-se à escravidão indígena. Com as dificuldades da diminuição da oferta da mão de obra dos nativos, os portugueses analisaram a possibilidade da inserção dos negros da África no processo colonial do Brasil.

Assim, a escravização de africanos no país foi aderida por Portugal e teve como ponto inicial o tráfico atlântico das pessoas negras, sendo marcado por diversas formas de exploração e precariedades, já que os mesmos eram retirados dos seus territórios de origem de forma forçada para trabalhar em regime de escravidão no território brasileiro das plantações de cana-de-açúcar. Cada navio comportava em média 300 indivíduos, mas embarcavam cerca de 500 em porões, superlotando e fazendo com que muitos não chegassem vivos ao destino final. O tráfico de escravos tem relação direta com a necessidade de permanência de trabalhadores nos engenhos e com a diminuição da mão de obra indígena.

Durante o processo de trabalho nas lavouras de cana-de-açúcar, os negros foram submetidos a longas jornadas de trabalho, gestando as expressões da questão social associadas ao processo de escravidão, somadas às desigualdades sociais, tais como a fome, a pobreza, a falta de acesso à educação de qualidade que era exclusiva dos filhos da elite.

A formação social do Brasil possui em suas raízes históricas e coloniais uma diversidade de fatores que abrangem o âmbito cultural, social, histórico e econômico, levando em consideração que o processo de colonização resultou na miscigenação e formação do tripé social entre brancos, negros e indígenas. Contudo, essa miscigenação produziu problemáticas nas relações sociais, desenvolvendo a discriminação e o preconceito racial¹ e social contra os indígenas e negros, que foram perpetuando-se na sociedade até os dias atuais.

¹ Racismo é a discriminação social baseada no conceito de que existem diferentes raças humanas e que uma é superior às outras. Esta noção tem base em diferentes motivações, em especial as características físicas e outros traços do comportamento humano.

Outro fenômeno do cenário colonial foi o patriarcalismo² que se apresentou e perdura nos processos de caráter político por meio de estigmas conservadores. Conforme pontua Silva (2008, p. 34): “escravidão e patriarcalismo são categorias constituintes e atuais no processo de formação da sociedade brasileira, de acordo com as configurações histórico-conjunturais”. Sendo assim, o desenvolvimento do patriarcalismo intensificou as desigualdades sociais, pois contribuiu para que os senhores de engenhos detivessem o poder econômico, político e a autoridade para com os negros escravizados, tendo em vista que estes estavam inseridos em uma posição de inferioridade. Dessa forma, a questão social³ fazia-se presente nessa relação social movimentada por contradições, onde quem trabalhava e produzia nem sequer tinha acesso de forma proporcional ao lucro que era obtido do produto do seu trabalho.

Os processos de trabalho nas lavouras de cana-de-açúcar eram permeados por precariedades, desde as senzalas, que eram os alojamentos de taipa nos quais os escravos indígenas e negros africanos ficavam encarcerados. As principais problemáticas sociais que são acentuadas no período colonial são expressadas quando os escravizados não possuíam cama e colchão para dormir, alimentação insuficiente, ausência de escolaridade etc. Essas problemáticas contribuíram para o analfabetismo, a intensificação da pobreza, da fome e de desigualdades sociais. Além disso, ocorria com frequência a disseminação de doenças como a cólera. O desemprego, que também se tornou uma problemática, é explicitado por Silva como:

A existência do desemprego, ainda no Brasil Colonial, permite-nos negar o caráter inato da indolência ao povo indígena, denunciada pelo pensamento conservador. Essa característica foi fruto da falta de condições de trabalho próprias do regime econômico mesquinho que a colonização implantou, levando o Brasil a ter um aspecto de estagnação, transformando a Colônia em detentora de um padrão econômico que gerou baixo nível de vida e alto nível de pobreza econômica, social, política e cultural, sem deixar de lado os segmentos mais favorecidos (Silva, 2008; p. 36).

Os negros escravizados organizavam-se em quilombos como uma forma de resistência e organização, formas sociais e econômicas alternativas à sociedade escravista criminosa. Em contrapartida, os senhores de engenhos criavam pelourinhos do tronco da madeira como uma

² O patriarcalismo é uma forma de construção social baseada no patriarcado. O patriarcado é o domínio social ou uma estrutura de poder social centralizada no homem ou no masculino. É baseada na própria ideia de paters, figura do pai. E relaciona instâncias públicas e privadas da vida social.

³ “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (Carvalho e Yamamoto, 1983, p.77).

medida de repressão para amedrontar os escravizados e impedi-los de fugir, com a intenção de sacrificá-los por meio de castigos físicos e psicológicos.

Ressalta-se, também, que a Igreja Católica realizou intervenção para a população negra escravizada e para os indígenas que ainda restaram por meio da integração que trabalhava com seminários de formação religiosa, mas com uma perspectiva moralista e religiosa, cujo objetivo era a intervenção, a humanização e conversão daqueles que eram considerados por eles “pagãos”.

Neste contexto, Igreja e Coroa Portuguesa estreitavam suas relações, unindo forças na conquista das riquezas e das almas além-mar. Isso porque, colonização e evangelização faziam parte de um grande empreendimento, no qual a cruz e a espada configuravam-se como elementos indissociáveis na conquista da América. Dessa forma, a Igreja surge como principal legitimadora das ações das Coroas Ibéricas, incluindo a escravização dos africanos (Costa, 2008, p. 03).

A Igreja Católica utilizava-se do discurso de que a escravidão era necessária para manter a empresa colonial e obter êxito, sendo as ordens religiosas brasileiras responsáveis por encarceramentos de vários indivíduos. Com base nessa lógica, Silva afirma o seguinte: (2008; p. 47) “a escravidão indígena e africana, ambos não se aceitaram enquanto cativos e rebelaram-se de várias formas contra seus proprietários, todavia os negros permaneceram na condição de escravos durante a Colônia e o Império, por quase 300 anos de cativeiro”.

Com a vinda da família real da coroa portuguesa ao Brasil no início do século XIX e a abertura dos portos do país às “nações amigas”, houve uma ampliação no mercado externo, haja vista que a sociedade imperial estava desenvolvendo na sociedade brasileira ideais de um padrão com novos elementos políticos, econômicos e sociais. Nesse sentido, o novo desenvolvimento contribuiu para a inserção de pequenos comerciantes urbanos e de indústrias têxteis e fabris, processo que tornou possível o surgimento de uma nova classe social dominante que começou a ser nomeada como burguesia.

O país permaneceu com a economia agrária exportadora da cana-de-açúcar, mas inseriu as pequenas indústrias para contribuir na obtenção do lucro no âmbito econômico, tendo em vista que a mão de obra negra e indígena escravizada ainda assim continuou sendo utilizada nas áreas do campo e também da indústria. As condições de trabalho nas pequenas indústrias não se tornaram tão diferentes, posto que os negros possuíam uma extensa jornada de trabalho e um elevado índice de analfabetismo. Os negros realizavam atividades mais braçais no cultivo de alimentos e na produção de tecidos, tendo como moeda de troca do trabalho não pago a obtenção um local para dormir e alimentação.

Em 1822, com a independência do país, cerca de um terço da população brasileira era constituída por negros escravizados, porém a classe dominante repercutia o discurso de que a libertação dos escravizados daria a eles uma ideia de direito. Ainda assim, ocorreram reivindicações e rebeliões contra os senhores de engenho. Por esse motivo, os senhores de engenho passaram a defender uma libertação por caridade, por meio da qual os negros enxergariam essa “libertação” como um ato de generosidade.

Observa-se que com o decorrer do tempo os países de outras fronteiras já estavam abolindo a escravidão, entretanto, no Brasil a abolição da escravidão ainda não tinha sido realizada. Sendo assim, o país recebe pressão por parte da Inglaterra nos anos de 1850, para realizar a abolição da escravatura, já que o tráfico exercia forte impacto nos interesses econômicos da coroa britânica. No entanto, pontua-se que os escravizados sempre foram atuantes na luta pela liberdade, sendo os quilombos um dos maiores grupos de pressão para a libertação, a qual só é concedida após diversos anos de luta e resistência. Assim, sendo, em 1885, é instituída a Lei do Sexagenário, com o intuito de promover lentamente a abolição do trabalho escravo e, em 1888, com o instituto da Lei Áurea, tem-se o momento histórico em que ocorre a redução de escravizados.

Apesar da existência da Lei, a escravidão ainda permeava a sociedade brasileira, e é apenas com a chegada do século XIX que a escravidão passa a ser considerada pela sociedade alvo de condenação social, tendo em vista o momento focado em uma sociedade moderna que estava sendo vivenciado, com a Proclamação da República em 1889. Durante a primeira república brasileira é possível observar as premissas de um desenvolvimento tecnológico, bem como a necessidade de aumentar a produção interna de produtos como o café, que era um dos principais produtos de exportação. Desse modo, favorece a criação e estabelecimento de fábricas e as formas de inserção da classe burguesa ao cotidiano do povo brasileiro. Essa nova classe que surgirá, com a instalação de indústrias, contará com a presença de comerciantes que se organizavam e estavam envolvidos com a exportação de produtos manufaturados.

Esse período da história brasileira é marcado pelo ideal de coronelismo, nas áreas mais rurais do país, sendo os donos de engenhos e donos de latifúndios os que tiveram papel fundamental para política e economia, ou seja, detinham o poder em todos os aspectos sociais em que estavam inseridos, principalmente no nordeste brasileiro. O fenômeno do coronelismo surge justamente no período de transição entre o fim da monarquia e o início de uma política governamental no século XX. Salienta-se que, para que fosse garantida essa transição, era necessário que existisse uma figura de poder que influenciasse a população a votar.

A relação de trabalho predominante durante o século XIX é baseada na superexploração, longas jornadas de trabalho, predominância de trabalho infantojuvenil e sem qualquer tipo de regulamentação de salário. Os trabalhadores eram escravos libertos e imigrantes. Kowarick (1994) nos lembra que a questão fundamental do trabalho no século XIX foi a superação de uma modalidade produtiva que era alicerçada nas correntes da senzala. Entretanto, a inserção da mão de obra livre vai ocorrer de forma lenta e gradual.

Com o colapso da sociedade escravista e a chegada de imigrantes, foram ocasionadas mudanças significativas na sociedade, já que os imigrantes chegam aqui para implantar um novo sistema de trabalho, denominado de “trabalho livre”. Os imigrantes são escolhidos tendo em vista que os nativos e a população negra que estavam presentes na sociedade eram considerados inaptos para o trabalho sistemático. Os negros libertos eram considerados “vagabundos” e “ociosos”, estigmatização que fomentou a repressão e a perseguição dos negros libertos que se encontravam nas periferias.

Nos primeiros 30 anos do século XX ocorreu um processo de urbanização com o início da industrialização e do comércio que levou ao surgimento de novas formas de trabalho, mas o meio rural permaneceu explorando nas fazendas com a produção de café e da plantação da cana-de-açúcar. A Era Vargas iniciada em 1930 tinha o ideal de transformação por meio de medidas que implicavam no bem-estar social. O presidente Vargas buscou formas de minimizar os impactos causados pela crise de 1929⁴, tendo em vista que afetou a economia do país e a vida dos cidadãos, utilizando o desenvolvimentismo como estratégia de superação da crise.

O processo de industrialização introduziu no país tardiamente as bases da consolidação da dinâmica capitalista e do processo de acumulação que já eram desenvolvidos nos países da Europa Ocidental e que propiciou uma urbanização desenfreada no país, desencadeando, pois, sérias problemáticas sociais, como a falta de tratamento de água, de esgoto, locais apropriados para uma habitação de qualidade etc. Tendo em vista que as grandes cidades, como o Rio de Janeiro e São Paulo, não possuíam um determinado planejamento para abarcar o contingente populacional que se deslocava da área rural para a urbana, buscavam-se oportunidades de emprego e melhores condições de vida.

A desigualdade social faz-se presente desde então, pois a classe média concentrava-se nas áreas dos grandes centros com acesso a benefícios de qualidade, como educação, área de lazer, habitação de qualidade, entre outros. Enquanto isso, a classe operária estava inserida em

⁴ Crise econômica que foi causada pela superprodução da indústria dos Estados Unidos, ausência da regulação econômica, bem como especulação na bolsa de valores.

bairros mais afastados, como exemplo as favelas, em locais com assentamentos precarizados, e sem acesso a tais benefícios.

Dentro da classe operária estavam os trabalhadores que compõem a nova classe em formação do país, pois são advindos do processo de industrialização, o qual se configurava como uma mão-de-obra que seguia as projeções de lucros das indústrias. Logo, era uma classe que se encontrava em condições precárias de trabalho, com altas jornadas, sem a existência de assistência médica, salário-família, licença-maternidade, auxílio-doença, entre tantos outros direitos.

O operário estava inserido em uma lógica de contradição entre o capital e o trabalho, pois à medida que trabalhava, propiciava o fortalecimento econômico da obtenção de lucro da classe burguesa que detinha os meios de produção. Nesse tocante, pontua-se a importância da propagação do movimento operário no país, o qual foi influenciado pelos imigrantes no final do século XIX, desenvolvendo-se na sociedade com ideais reivindicatórios do anarquismo que lutavam por melhores condições de vida, ou seja, em busca da garantia de direitos trabalhistas e sociais por meio de greves, associações, partidos políticos e jornais.

A intervenção do Estado do governo Vargas foi marcada por questões que se vinculam ao trabalho e ao campo social, buscando valorizar o trabalho e o trabalhador. Os seus esforços consistiam em criar a imagem de um governante que se considerava o “pai dos pobres”, amigo da classe trabalhadora, que não mediria esforços para protegê-los e para garantir os seus direitos. Inicialmente, em seu governo, foi criado durante a década de 1930 o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e a Lei de sindicalização em 1931, como mecanismos estratégicos para apaziguar o avanço das lutas reivindicatórias.

As problemáticas sociais desenvolvidas no país desde suas raízes coloniais são tratadas conforme a particularidade de seu período, entretanto eram naturalizadas e não eram vistas como questão social. Nessa perspectiva, é a partir da década de 1930 que a questão social é publicizada e reconhecida no Brasil de forma tardia porque, foi apenas por meio das repressões reivindicatórias motivadas pelas lutas sociais, que o Estado compactuou para que o governante analisasse medidas de enfrentamento para apaziguar a classe operária que avançava no cenário sociopolítico. Assim, o Estado buscou estratégias que não enfraquecessem o processo de acumulação do capital, pois conforme pontua Silva (2008; p. 27) “a questão social teve sua legitimidade retardada, quando, especialmente o Estado brasileiro lhe dispensou um tratamento tardio, apenas para garantir os interesses dominantes”.

Havia a existência de um confronto de interesses distintos que sustentam a formação sócio-histórica do país e se transformam em desafios de sobrevivência da população se

materializando nas expressões da questão social, como por exemplo produção da pobreza, da fome e desigualdade social. A desigualdade social contribui e fortalece o pauperismo, sendo este inerente ao modo de produção capitalista. Os desdobramentos sociopolíticos que irão surgir com o pauperismo lhe deram visibilidade e começaram a ser chamados de questão social, que é definida por Carvalho e Iamamoto como:

As expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (2006, p. 77).

Ao longo da história do modo de produção capitalista observa-se a existência da contradição na relação capital e trabalho, dada a apropriação pelo trabalho sob exploração durante o processo produtivo, posto que a burguesia é caracterizada como a classe dominante, a que é detentora dos meios de produção, cuja intenção é buscar mecanismos para obter um maior padrão de acumulação. Historicamente, a Igreja Católica foi a instituição que teve a maior participação na rede de organismos da sociedade como interventora no panorama acerca da questão social no Brasil. Por esse motivo, o desenvolvimento da industrialização contribuiu para que a igreja buscasse novas formas de intervenção frente às expressões da questão social que se expandiram na sociedade, sustentadas pela ideologia moralista e cristã, que obscurecia as contradições do capital e trabalho com a perspectiva de que a pobreza, a desigualdade social e as contradições precárias do trabalho faziam parte da natureza humana. Nesse sentido, Silva (2008, p. 80) afirma que “a Igreja construiu sua hegemonia na Europa e, também, no Brasil, sempre do lado das classes detentoras ou possuidoras do poder econômico”.

O contexto da intervenção do Estado brasileiro frente a sua responsabilização pela questão social e suas expressões é permeado por um caráter contraditório, haja vista que busca formas de manter a qualquer custo a acumulação do capital, em uma dialética que se constitui como um produto de estratégia para as lutas de classes, visando apaziguar os conflitos no país. Sendo assim, Sposati (1988, p. 24) afirma que “é, portanto, um Estado de alianças, inclusive de interesses conflitantes que se modificam no curso do processo histórico”. Destaca-se que essa aliança se deu por meio da relação da Igreja Católica com o mercado.

Nessa perspectiva, o Estado produz as políticas sociais como medidas de enfrentamento para o desenvolvimento das expressões da questão social no país, tendo em vista que as políticas possuem um posicionamento antagônico que se pauta na regulação das relações sociais, bem como se constituem como um espaço para que as classes subalternas tenham acesso a benefícios

e serviços para responder ao agravamento das problemáticas, que são definidas sob a perspectiva de Behring e Boschetti como:

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (Behring e Boschetti, 2009, p. 51).

As contradições inerentes e aprofundadas no capitalismo tardio brasileiro do século XX norteiam a origem do Serviço Social, que se vincula aos ideais da Igreja Católica pautados em uma lógica da caridade e da filantropia. O tensionamento entre as classes antagônicas, a burguesia e o proletariado, fez com que o Estado fosse pressionado para atuar como principal mediador nas expressões da questão social. Para tanto, emerge na década de 1930 o Serviço Social, que teve como marco histórico em sua formação a fundação da primeira Escola de Serviço Social do país em 1936, a Escola de Serviço Social de São Paulo, em 1937, a do Rio de Janeiro, e em 1940 a de Recife, em Pernambuco.

Salienta-se, no entanto, que o início da profissão é determinado pela base católica, tendo como objetivo a formação de “moças da sociedade”, ou seja, mulheres de classe média alta, cujas famílias possuíam influência na sociedade. As intervenções realizadas pelas assistentes sociais desse período possuíam um cunho educativo, moralista, naturalizando, assim, as desigualdades presentes no capitalismo, e atribuindo ao sujeito as responsabilidades pelas mazelas sociais que passavam. Yasbek destaca que:

É, pois, na relação com a Igreja Católica que o Serviço Social brasileiro vai fundamentar a formulação de seus primeiros objetivos político/sociais orientando-se por posicionamentos de cunho humanista conservador contrários aos ideários liberal e marxista na busca de recuperação da hegemonia do pensamento social da Igreja face à “questão social”. Entre os postulados filosóficos tomistas que marcaram o emergente Serviço Social temos a noção de dignidade da pessoa humana; sua perfectibilidade, sua capacidade de desenvolver potencialidades; a natural sociabilidade do homem, ser social e político; a compreensão da sociedade como união dos homens para realizar o bem comum (como bem de todos) e a necessidade da autoridade para cuidar da justiça geral (Yasbek, 2009, p. 5).

Nota-se, portanto, que durante esse momento inicial, a profissão é caracterizada por possuir um caráter moralista, conservador, tendo em vista a influência que recebia dos postulados neotomistas. Todo o período da década de 1930 a 1960, é denominado de Serviço Social tradicional, pela literatura, por possuir caráter cristão filantrópico. Durante a década de 1940 o Estado brasileiro começa a experimentar o desenvolvimentismo, onde ocorre, como citado anteriormente, um momento de desenvolvimento da urbanização e modernização nos meios de produção, bem como um crescimento econômico. Mas esse fato não muda a vida da

população proletária, pois as condições vivenciadas pela classe subalterna estavam cada vez mais precárias.

Iamamoto (1985, p. 77) aponta que, “O Serviço Social se gesta e se desenvolve como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana”. Durante esse período desenvolvimentista, o Serviço Social brasileiro passou a receber influências norte-americanas, já que se viu obrigado a assumir um teor científico e técnico devido à complexidade da sociedade e respostas às suas demandas, o que nomeou de Serviço Social moderno.

Aguiar (2011, p.80) pontua que “na segunda metade da década de 1940 e no início da de 1950, constatou-se a presença da filosofia tomista aliada às técnicas norte-americanas” que foi consagrado a partir do Congresso Interamericano de Serviço Social, em 1941. Iamamoto (1985, p. 234) explica: “A partir desse evento se amarram os laços que irão relacionar estreitamente as principais escolas de Serviço Social brasileiras com as grandes instituições e escolas norte-americanas e os programas continentais de bem-estar social”. Desse modo, afirma-se que a profissionalização do Serviço Social está vinculada à dinâmica da ordem monopolista, já que Vargas se utilizava da estratégia de promover o enfrentamento da questão social (que era vista como caso de polícia), para se manter no poder.

Pontua-se que Vargas, apesar de possuir diversos apoiadores e ser considerado um político do povo, matinha um governo de caráter ditatorial e que para mantê-lo utilizava-se da legitimação e incorporação de reivindicações populares, instituindo, assim, direitos trabalhistas com o intuito de permanecer com o controle sobre a classe trabalhadora. Enfatiza-se, ainda, que a aproximação do Serviço Social brasileiro com as técnicas norte-americanas não acontece por acaso, dado que foi a conjuntura geopolítica que favoreceu essa aproximação. Desse modo, o Serviço Social passa a ter intervenções baseadas na lógica positivista, agregando o desenvolvimento da comunidade à sua atuação, acrescentada ao Serviço Social de caso, de grupo e de comunidade.

Durante o período do Estado Novo, vivenciado pela população brasileira, alguns fatores, como a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), foram importantes para a legitimação e organização da categoria profissional. Em 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o intuito de amparar os soldados brasileiros, que vinham da Segunda Guerra Mundial, e suas famílias. A LBA foi fundada por Darcy Vargas, esposa do então presidente Getúlio Vargas, marcando o início de um modelo de assistência social que se torna o primeiro órgão estatal de enfrentamento à pobreza, a nível nacional.

No início da década de 1960, o Brasil construiu um momento emblemático de políticas desenvolvimentistas, onde o então presidente João Goulart, popularmente conhecido como “Jango”, utilizava das propostas populistas como a efetivação das reformas de base, para conquistar o eleitorado. Entretanto, o Brasil vivenciava um momento de crise nos movimentos sociais sindicais, que posteriormente culminaria no golpe militar de 1964. É nesse contexto de autocracia burguesa, a partir de 1965, que ocorre o movimento de reconceituação do Serviço Social: um movimento que buscou reformular as bases teóricas próprias do Serviço Social, que sofria influência norte-americana, sendo considerado um momento de renovação da profissão. Até esse momento, entendemos que a profissão estava fortemente ligada à classe dominante, contribuindo para a manutenção do capital.

É a partir do movimento de reconceituação que surge, por meio do encontro realizado em Porto Alegre, promovido pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS), entre os dias 19 a 26 de março de 1967, os primeiros indícios de uma perspectiva modernizadora, tendo como resultado o documento de Araxá, desdobrando-se em um segundo momento que tem como desfecho o documento de Teresópolis. Os documentos têm por objetivo a requalificação do Assistente Social e resultam em uma modernização conservadora da profissão.

Vale pontuar que é a partir desse movimento de reconceituação que o sincretismo teórico da profissão é denunciado, já que estava ligado à perspectiva positivista. Esse cenário é mantido até 1979, quando ocorre o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), popularmente conhecido como “Congresso da Virada”, que colocou a profissão em uma perspectiva crítica de resistência à Ditadura Militar, quando ocorreu uma ruptura com a herança conservadora. Como resultado desse congresso, tivemos em 1982 a elaboração de uma nova grade curricular que insere a questão social como disciplina no curso de Serviço Social, fortalecendo a vinculação do assistente social com a classe trabalhadora e com um pensamento mais crítico acerca da realidade na qual está inserido.

A partir da década de 1980, o Serviço Social incorpora a perspectiva crítica marxista e assim expande o seu referencial teórico com autores como Marilda Villela Iamamoto, José Paulo Netto e outros de grande relevância. Nessa lógica, os Assistentes Sociais são os profissionais que atuam por meio das políticas sociais no enfrentamento da questão social que se tornou o seu objeto de intervenção junto as suas múltiplas expressões. Essa atuação também se particulariza de acordo com o cenário político no qual Assistentes Sociais estão inseridos, pois há a modificação da sua intervenção conforme o tempo e o processo de formação social brasileira.

Nessa perspectiva, a atuação profissional está intrinsecamente interligada a regulamentação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), posto que possibilitou que a classe subalterna conquistasse direitos que até então lhe eram negados, sendo um deles o da Assistência Social, que foi inserida em 1990 na CF/88 por meio dos artigos 203 e 204 como uma política pública voltada para o enfrentamento da fome, da pobreza e demais problemáticas do país, bem como sendo uma das componentes de formação do tripé da Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Mota reitera que:

Além dessa inovação, há que se realçar a redefinição de alguns princípios, pelos quais foram estabelecidas novas regras relativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários no sistema, melhoria/universalização dos benefícios e serviços. Essas mudanças permitiram atenuar as deficiências de natureza gerencial - até então existentes - e atenderem a históricas e reivindicações das classes trabalhadoras (Mota, 1995, p. 142).

Em 1993, é aprovado o Código de Ética do Assistente Social contendo um projeto ético-político norteado pelo modelo de sociedade com liberdade, livre de desigualdades e democrático. Na contemporaneidade, Iamamoto (2009, p.5) pontua que:

O Serviço Social brasileiro contemporâneo apresenta uma feição acadêmico-profissional e social renovada, voltada à defesa do trabalho e dos trabalhadores, do amplo acesso à terra para a produção de meios de vida, ao compromisso com a afirmação da democracia, da liberdade, da igualdade e da justiça social no terreno da história. Nessa direção social, a luta pela afirmação dos direitos de cidadania, que reconheça as efetivas necessidades e interesses dos sujeitos sociais, é hoje fundamental como parte do processo de acumulação de forças em direção a uma forma de desenvolvimento social inclusiva para todos os indivíduos sociais.

Desse modo, entende-se que a questão social ao longo da formação sócio-histórica do Brasil, está vinculada à dinâmica de valorização do capital, bem como possui suas próprias particularidades. Nessa perspectiva, desde os anos 1980, o Brasil demonstrou significativos processos de reestruturação produtiva, inclusive do ponto de vista tecnológico, uma vez que expandem as expressões da questão social, tomando como exemplo o peso desses fatores nos índices de desemprego crescentes (Santos, 2008).

É por isso que a análise da crise capitalista atual não pode ser realizada sem contextualizar o significado da flexibilidade/desregulamentação no contexto brasileiro, algo inteiramente divergente do que significam no contexto de países capitalistas desenvolvidos. No caso do Brasil, as consequências nefastas do capital se implementam de modo muito mais intenso e encontram menos resistência aos retrocessos civilizatórios implicados na ausência de proteção ao trabalho (Santos, 2012).

O desenvolvimento tecnológico será um dos elementos dessa nova fase do processo de reestruturação do capital, atuando como determinante para o processo de desemprego e superexploração da classe trabalhadora. Salienta-se que as novas tecnologias surgem trazendo novos desafios para classe subalterna e diversos benefícios para a dominante. Entre os desafios impostos ao proletariado, podemos pontuar a necessidade de especialização e o aumento do trabalho informal. Sendo assim, a somatória desses fatores irá culminar no aumento das desigualdades sociais. Ademais, é válido ressaltar que as novas tecnologias surgem para otimizar o tempo e maximizar a produção, algo que é conveniente para a classe dominante, já que as novas tecnologias ajudam na maximização da extração do trabalho não pago, resultando em uma mais-valia.

As manifestações da questão social, em cada momento histórico, assumem determinados contornos, mas se renovam se ampliam e se tornam mais e mais complexas, com novas contradições que remetem, em última instância, a problemáticas particulares e desafiantes para o seu enfrentamento pela via exclusiva do acesso a benefícios vinculados à inserção produtiva no mercado de trabalho. As desigualdades sociais, econômicas, culturais, morais e simbólicas contemporâneas requerem que o Estado assuma sua função social e o desafio de superar as estratégias encaminhadas pelo capital para processar a acumulação. (Arcoverde, 2008, p. 117).

Desse modo, objetivando a amenização de problemáticas advindas das desigualdades sociais impostas com as novas formas de desenvolvimento do capitalismo, faz-se necessário que o Estado priorize a estruturação de políticas públicas que visem “acalmar” o proletariado e garantir a manutenção do capital.

2.2 A fome como Expressão da Questão Social no Brasil

Os clássicos da literatura brasileira retratam a vida do sertanejo nordestino, especificamente da década de 1930, anunciando as mazelas sociais que perpassam o panorama socioeconômico brasileiro. Dentre os grandes clássicos que trazem uma crítica à realidade vivenciada pelo povo, acentuando a escassez de alimento como um dos principais fenômenos debatidos, destaca-se Graciliano Ramos com sua obra *Vidas Secas* (1938), que aborda o medo da fome e entende que a escassez de alimentos decorrente da seca posteriormente transforma-se no fenômeno da fome. A obra supracitada realça o medo da fome, enfatizando que por meio de situações adversas de sobrevivência e como forma de se defender da chegada da fome, os personagens personificam a fome.

O debate sobre fome na sociedade brasileira é considerado um tabu social desde o século XX. Contudo, a partir do desenvolvimento de estudos realizados pelo médico Josué de Castro,

foi analisado que a fome é complexa, não é um fenômeno natural e que possui múltiplas dimensões. Analisa-se a fome como uma das principais expressões da questão social, sendo de suma importância desenvolver a compreensão acerca desse fenômeno como uma consequência da pobreza e da desigualdade social.

A fome é uma problemática histórica na realidade brasileira, a sua produção e reprodução é influenciada pela sua formação sócio-histórica e pelos contextos econômicos e políticos. O Brasil tem particularidades como a desigualdade social que produz a fome e as demais expressões da questão social. É como explica Siqueira:

Situando-se perifericamente, juntamente com os demais países da América Latina, no circuito da reprodução do capital, o Brasil possui uma particularidade que o caracteriza, ao apresentar um dos maiores índices de desigualdade social do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. A desigualdade social ganha expressão concreta nas relações sociais cotidianas nas diferentes regiões do país e nos territórios internos das cidades, nos quais as condições de desigualdade se reproduzem (Siqueira, 2011, p. 69).

A compreensão acerca da fome era interpretada na sociedade pré-capitalista pela ótica da escassez de produtos, tendo como o principal elemento a ampliação da pobreza e da fome, bem como as condições regionais do solo e clima que afetam diretamente a produção, gerando falta de alimentos para a subsistência dos indivíduos. Conforme Netto pontua (2004, p. 46) “as desigualdades, as privações etc. decorriam de uma escassez que o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas não podia suprimir”.

Em contrapartida, no modo de produção capitalista a venda da força de trabalho é o principal meio de subsistência da classe trabalhadora, mas devido ao processo de acumulação presente nesse sistema econômico nem sempre é possível garantir o acesso ao trabalho a toda classe operária ou proletária, como também o acesso à renda, para que se tenha a garantia do atendimento de suas necessidades básicas, sobretudo a alimentação. Esse entendimento é corroborado por Arcoverde e Santos (2011, p. 3) quando afirmando que “o atendimento das necessidades básicas depende da aquisição de renda, geralmente proveniente do trabalho, nem sempre disponível no mercado”.

Na sociedade capitalista, a fome passa a ser interpretada como uma expressão da questão social advinda do sistema econômico em vigor, tendo em vista que a burguesia como a classe dominante visava a manutenção da ordem econômica, sendo conquistada e obtida por meio da obtenção da mais-valia. À medida que cresce a reprodução do capital, proporcionalmente ocorrem consequências, as quais são geradas por meio de um processo antagônico,

intensificando o desenvolvimento da fome, da pobreza e de demais condições precárias nas quais a classe subalterniza se encontra.

No Brasil, a fome passou a ganhar maior visibilidade a partir da contribuição do médico Josué de Castro que, em sua clássica obra “Geografia da Fome” (1967), tratou a fome como um fenômeno coletivo, derivado não apenas de causas naturais, mas de “causas sociais que condicionaram o seu tipo de alimentação, com suas falhas e defeitos característicos, [...] até onde esses defeitos influenciam a estrutura econômico-social” (Castro, 1967, p. 25).

Nesse sentido, Castro propôs analisar que a sociedade está estruturada entre burguesia e proletariado, posto que se tem a diferença entre “aqueles que não comem e não conseguem dormir por sentir fome e aqueles que não sentem fome, mas que não dormem por sentirem medo daqueles que tem” (Castro, 1967 *apud* Aranha, 2010, p. 20). É como cantou Chico Science em *Da lama ao caos* (1994): “Mas, há um detalhe, quem não come também não consegue dormir”. Entretanto, aqueles que comem e têm medo dos que não comem encontram, por meio da modificação da arquitetura e da forma de convivência, uma maneira de dormir com a utilização de cercas elétricas, a construção de condomínios e câmeras de vigilância, que se colocam como provas de que os alimentados conseguem dormir.

Pontua-se que um dos principais fatores para o aumento do roubo, da cronicidade e do tráfico de drogas no Brasil é a fome. A utilização de substâncias psicoativas como o crack são inibidores da fome, sendo esta a realidade de muitos brasileiros. Tal realidade atinge com mais intensidade a população em situação de rua, levando em consideração que possuem os seus direitos violados, estão em condição de risco e sem acesso aos mínimos sociais como moradia, alimentação e segurança. Nessa lógica, pela ausência desses direitos, muitos se utilizam da criminalidade e de furtos para buscar um meio de sobrevivência. Analisa-se, assim, que a ausência de intervenção do poder público nas expressões da questão social como fome, miséria, desigualdade social, desemprego e pobreza, contribui para o aumento da insegurança pública no país.

Em sua análise acerca da fome no Brasil, Castro constatou a existência de uma fome coletiva determinada pelo contexto político-econômico, ou seja, uma fome oculta que se caracteriza em razão da insuficiência de elementos nutritivos suficientes para a população, denominado de *fomes parciais*. Assim, a fome é interpretada como um fenômeno que se desenvolve na dinâmica do sistema capitalista, tendo em vista que a problemática da fome está intrinsecamente interligada às raízes do processo de produção, distribuição e consumo. Galeano (2010) enfatiza que os países da América Latina possuem matérias-primas em larga escala com a capacidade de suprir as necessidades das demandas sociais existentes em cada território, mas

que são sobretudo exploradas em uma proporção de produção que visa apenas o quesito econômico, isto é, a obtenção de riqueza para nutrir a prosperidade dos grandes países desenvolvidos.

Nesse sentido, pontua-se o Brasil como um dos países periféricos e que possui historicamente uma formação social permeada por contradições desde as suas raízes coloniais, conforme detalhado anteriormente. Sendo assim, analisa-se que o país possui uma produção agrícola interna que não é voltada para a erradicação da fome e sim para a produção de commodities⁵ e para o agronegócio. Dessa forma, essa produção está intrinsecamente articulada para o processo de exportação, elevando a economia do país na mesma proporção que também eleva a fome dos brasileiros. Assim, afirma Castro:

Desses erros, um dos mais graves é, sem dúvida, este de termos deixado centenas de milhões de indivíduos morrendo à fome num mundo com capacidade quase infinita de aumento de sua produção, dispondo de recursos técnicos adequados à realização desse aumento (Castro, 2003b, p.14).

Nessa perspectiva, é importante salientar que a potencialização da dinâmica do sistema capitalista busca estratégias que sejam capazes para desenvolver, durante o seu processo, uma maior acumulação, processo que fomenta a propagação de misérias, desigualdades, pobreza e atrasos que se configuram como expressões da questão social na sociedade brasileira.

Para que seja possível pensar no combate à fome e na garantia de alimentação adequada, é necessário que seja compreendido o processo de produção e distribuição do alimento. Por isso, inicialmente constatamos que a fome não faz parte de um processo natural. Mas essa compreensão se dá a partir do século XX, quando a fome é desnaturalizada por autores como Josué de Castro. Sendo assim, a partir do desenvolvimento do capitalismo, a disputa para acumulação de bens se torna cada vez mais recorrente, e este acúmulo está concentrado em uma pequena parcela da população. Assim, é gerado um processo de agudização da desigualdade, que é favorável aos capitalistas que utilizam a fome como forma de “controle social”.

O mapa da fome de 1993 foi um importante instrumento produzido, pois serviu como estratégia para ajudar na interpretação do fenômeno na sociedade brasileira da temática “segurança alimentar”⁶, tendo em vista que buscou estimular a reação do Estado frente a essa problemática. A metodologia utilizada para abordar o conteúdo do mapa da fome baseia-se em

⁵ São mercadorias primárias produzidas em larga escala que fornecem matéria-prima para diferentes setores da sociedade. Seus principais tipos são: agrícola, pecuário, mineral e ambiental. A função delas é prover matérias-primas para a fabricação de diversos produtos industrializados.

⁶ A segurança alimentar ocorre quando todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico permanente a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente para satisfazer suas necessidades nutricionais e preferências alimentares, tendo assim uma vida ativa e saudável.

levantar o custo da cesta básica em cada região do país, com alimentos que pudessem ser nutritivos para o desenvolvimento humano e identificar a renda das famílias, objetivando verificar a quantidade de famílias que podiam custear a cesta básica, isto é, a fome era medida através do critério de renda que cada composição familiar possuía.

O mapa da fome de 1993 não estava limitado apenas a dimensionar o nível de pobreza da população, posto que os dados obtidos eram referentes à produção agrícola brasileira, a qual possui uma produção em larga escala, sendo suficiente e inclusive superior à quantidade necessária para satisfazer as necessidades básicas da população. Esse mapa trouxe também sugestões de superação da problemática, como a ampliação de estratégias políticas de enfrentamento ao desemprego, melhorias na remuneração salarial da classe trabalhadora, dentre outras questões.

Com a propagação do mapa da fome, a temática ganha visibilidade em espaços de debates públicos brasileiros, passando a ser tratada como uma problemática social importante, tendo em vista que, quando o indivíduo chega ao estado de não possuir acesso a alimentação, tudo já lhe foi negado, seja o direito à renda, ao emprego, à terra, entre outros. Em 1994, uma atualização do estudo do mapa da fome comprovou que 30 dos 50 municípios com maior número de famílias em extrema pobreza se localizavam no Nordeste.

A fome é, portanto, um fenômeno que se desenvolve na sociedade em decorrência dos desdobramentos estruturais sociopolíticos e tem a sua intensificação durante o processo da reestruturação produtiva que ocorre geralmente no contexto de crise econômica. Os aspectos acerca da intervenção do Estado brasileiro para com a ampliação das problemáticas sociais no cenário de crise são pautados numa dinâmica contraditória, isto é, uma esfera política que vai alinhar meios para atender o fluxo de reestruturação do capital, bem como mediar os conflitos com a classe pauperizada. Assim afirma Iamamoto (2014, p.74) “é um processo eminentemente político, em que as classes dominantes têm no Estado o instrumento privilegiado do exercício de seu poder no conjunto da sociedade”.

Enfatiza-se que o Brasil vivenciou diversas crises econômicas durante sua formação sócio-histórica, mas dentre elas destaca-se a crise de 2008⁷, sendo considerada como uma das

⁷ Em meados de 2007 apareceram os primeiros sinais de que as instituições financeiras faziam parte do núcleo do problema, em razão de sua atuação no financiamento da especulação imobiliária e na securitização das dívidas. A crise, ao atingir os bancos e os mercados secundários de títulos, contaminou e infligiu pesadas perdas aos fundos de pensão e de investimentos, portadores de papéis derivados das dívidas hipotecárias. No segundo semestre de 2008 a crise se generalizou, atingindo todos os tipos de instituições financeiras e os sistemas financeiros de todos os países desenvolvidos (Filgueiras, 2010, p. 25).

que mais intensificou e visibilizou as problemáticas na sociedade, como fome, miséria e pobreza. A crise teve início em 2007 nos Estados Unidos e abrangeu cerca dos subprimes, com rebatimentos ao longo do ano de 2008 para os demais países, sendo um deles o Brasil. A crise compactuou com profundidade para a precarização do trabalho, da fome, da miséria e de demais desigualdades sociais na sociedade brasileira, tendo em vista que as crises econômicas são utilizadas como estratégias do sistema capitalista na busca pela manutenção e reestruturação da acumulação de capital. Logo, estão diretamente inseridas nas disputas de interesses, isto é, o individual sobressai sob os interesses da coletividade.

No tocante ao processo de reestruturação do capital, ressalta-se que o neoliberalismo foi um importante contribuinte para a intensificação da fome e demais expressões da questão social. Sendo ele um modelo socioeconômico desenvolvido na Europa em meados de 1980, que utiliza a revolução tecnológica e organizacional como métodos para viabilizar a renovação produtiva do capital em decorrência das baixas taxas de lucro. Conforme pontua Mota (1995, p. 59) “a queda das taxas de lucro, as variações da produtividade, o endividamento internacional e o desemprego são indícios daquele processo”.

No Brasil, o neoliberalismo desenvolveu-se tardiamente, ou seja, é a partir da década de 1990 que os seus rebatimentos se difundem no país de modo que influenciam o desenvolvimento das contrarreformas com a finalidade de obter um Estado mais voltado para o cenário econômico e político do que para com o social, inviabilizando o avanço de políticas sociais no processo de enfrentamento das expressões da questão social.

Desta forma, destaca-se que os ideais neoliberais contribuem para o processo de reconfiguração do capital, pois abarca particularidades que afetam a reprodução da força de trabalho e as condições de vida dos indivíduos, tendo em vista que o Estado torna-se cada vez mais ausente com as políticas sociais e com a proteção social dos indivíduos, configurando assim, uma lógica da responsabilização do próprio indivíduo pelas suas condições de vida, isto é, pela forma e tipo de alimento ao qual tem acesso, local em que habita e por tantas outras condições de sobrevivência diante da sociedade.

Levando em consideração a expansão do neoliberalismo no país, pontua-se que o avanço tecnológico se caracteriza como um dos elementos que propiciaram o agravamento da fome na sociedade contemporânea. À proporção que o sistema capitalista buscou estratégias para se reestruturar, utilizando as máquinas na lógica do modelo *just in time*⁸, com o objetivo de obter

⁸ É um sistema que se utiliza para administrar as produções, sendo um dos elementos do processo de reprodução do capital, visando monetizar o tempo de produção e entrega do produto.

uma produção em larga escala e em tempo reduzido, ocorreram consequências na vida dos cidadãos, pois houve o aumento do desemprego, processo que contribuiu para o alargamento de problemáticas sociais além da fome, como no caso da miséria, da desigualdade social, da pobreza e da precarização do trabalho.

O Brasil está inserido em um cenário político permeado pelo desenvolvimento dos ideais neoliberais⁹ que contribuem para o desmonte de políticas públicas e a desestruturação dos direitos dos cidadãos que foram regulamentados na Constituição Federal de 1988. Esse cenário se intensifica no país a partir de 2016, quando ocorreu o desenvolvimento da onda do ultra liberalismo¹⁰, configurando no agudizamento das expressões da questão social, vez que impulsionou e complexificou os desafios de sobrevivência para os indivíduos. À vista disso, pontua-se que as forças políticas estão mais intensas, pautadas em uma lógica de regressão dos direitos dos cidadãos, o que isenta o Estado de suas responsabilidades enquanto instituição que deveria assegurar e garantir os direitos constitucionais, mas que ao invés disso se utiliza de uma política mais conservadora e com austeridade.

Os desdobramentos sociopolíticos e econômicos do país se reconfiguraram por meio do golpe parlamentar com as tendências dos avanços ultraliberais, o que compactuou para que o país alcançasse a marca de 10,5 milhões de brasileiros que sofreram com a problemática da fome durante o período do ano de 2017 - 2018, segundo dados obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Nessa perspectiva, o Brasil possui particularidades em sua conjuntura socioeconômica e política, desenvolvidas com as crises supracitadas, as quais também são expressas na sociedade por meio de desafios de sobrevivência para a classe subalterna.

Considerando as ponderações acerca das dificuldades desenvolvidas na sociedade em decorrência de uma crise econômica, pode-se destacar o ano de 2019, onde já existia o desenvolvimento de uma nova crise, intensificando problemáticas na sociedade como o desemprego, a fome etc. Contudo, agravou-se ainda mais no ano de 2020 em razão da crise sanitária que aconteceu em âmbito mundial, ocasionada por meio do vírus SARS-COV-2, o que se configurou em novos cortes orçamentários dos recursos para as políticas públicas, tendo em

⁹ O projeto econômico, político, social e ideológico que se intitula neo- liberalismo se sustenta em “um novo modo de governo dos homens segundo o princípio uni- versal da concorrência” (Dardot; Laval, 2016, p. 17).

¹⁰ O ultraliberalismo não pode ser pensado, no Brasil, fora das determinações que radicam a própria escalada conservadora, sendo, portanto, dimensões do movimento da classe dominante para garantir condições de gestão da crise no âmbito do capitalismo dependente brasileiro (Miranda; Carcanholo, 2016, p. 15).

vista que as ideias ultraliberais se faziam presentes nesse cenário, evidenciando, assim, a lógica de que investir no social é gasto desnecessário com vistas a favorecer as perspectivas do processo de renovação do capital, que objetiva o quesito econômico.

Os rebatimentos dessa crise intensificaram as múltiplas expressões da questão social na sociedade brasileira, podendo destacar a fome como um desses fenômenos, dado que os efeitos da crise se desenvolvem de forma desigual. Nesse sentido, a classe burguesa conseguiu manter a sua sobrevivência durante o período pandêmico, bem como manter o respeito acerca do isolamento social por possuir acesso a direitos básicos como alimentação, saúde e habitação. Enquanto isso, a população mais pauperizada foi a mais afetada, posto que não possuía acesso a serviços mínimos, que deveriam ser garantidos pelo Estado, o que ocasionou em precárias condições de vida para a classe subalterna.

Ressalta-se que o período do ano de 2020 foi marcado por um alto índice de desemprego, que aumentou de 11,9% em 2019 passando para 13,5% em 2020, segundo os dados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que apresenta um aumento progressivo de indivíduos em situação de pobreza, miséria e fome. Ademais, foi observado que também aumentou o quantitativo de usuários que passaram a demandar acesso à política de assistência social.

De acordo com o estudo do *Food for Justice Movement*, com dados obtidos da PNAD, 63,3% dos entrevistados que receberam o benefício intitulado como Auxílio Emergencial utilizaram os recursos para comprar comida e 27,8% para pagar contas e dívidas. A insegurança alimentar afetou 43,4% das casas onde ninguém recebeu Auxílio Emergencial e 7,4% delas chegou à situação de fome. Em dezembro de 2020, a fome atingiu 59,4% dos domicílios brasileiros, 31,7% estão em situação de insegurança alimentar leve, 12,7% moderada e 15% em situação de insegurança alimentar grave em todas as regiões.

Importante destacar as diferenças no percentual de insegurança alimentar nas regiões Sul (51,6%), Sudeste (53,5%), Centro-Oeste (54,6%), Norte (67,7%) e Nordeste (73,1%). A insegurança alimentar grave atinge 29,2% dos nortistas e 22,1% dos nordestinos. Essa escala chega a 27,3% nas áreas rurais, 16,9% nas áreas rurais e urbanas e 13,1% nas urbanas, segundo pesquisa realizada pelo *Food for Justice Movement – Power, Politics and Food Inequality in a Bieconomy*, da Universidade Livre de Berlim, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade de Brasília (UNB), em 2021.

Desse modo, apesar do lapso temporal existente entre a publicização do mapa da fome e a pandemia por COVID-19, enfatiza-se que a problemática da fome se faz cada vez mais presente no contexto social brasileiro, evidenciando, em 2022, a marca de aproximadamente

33,1 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. Entretanto, esse percentual atinge de forma desigual as regiões do país. Salienta-se que os dados norteiam a realidade de mais de 57.071.564 de nordestinos e de 15.864.454 dos nortistas. A desigualdade social, em especial a fome, afeta com mais intensidade as famílias no Norte em aproximadamente 25,7% e no Nordeste com 21%, segundo dados obtidos em 2022 pela fonte de pesquisa do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.

A fome na região Nordeste é produto de um cenário de desigualdades desde a formação socio-histórica do país que está atrelada a problemas de decadências econômicas e políticas. Citamos como exemplo de análise o estado de Pernambuco, que inicialmente teve o seu desenvolvimento econômico por meio da monocultura da cana-de-açúcar, com a mão de obra escravizada negra e indígena, mantendo relações conflituosas entre senhores e escravizados, bem como manifestando no meio social problemáticas como a pobreza e a fome. Conforme afirma Silva (2008, p. 30) “foi da grande lavoura da cana-de-açúcar - permeada por relações sociais de classe - que derivou a estrutura socioeconômica e política”.

Assim, a fome é considerada como uma das principais expressões da questão social que se apresenta no cotidiano do território pernambucano, sendo permeada no seio da sociedade e intensificada com as crises econômicas que são desenvolvidas em decorrência do processo de acumulação de capital. Nessa lógica, ocorre um alargamento dos dados referentes à insegurança alimentar durante a pandemia da COVID-19, afetando cerca de 2,1 milhões de indivíduos, o equivalente a 22,2% da população de Pernambuco, segundo dados disponibilizados pela Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN, 2022).

Desse modo, a fome e a insegurança alimentar são uma das principais expressões da questão social, consequência do desenvolvimento de um modelo econômico exploratório e da desestruturação das políticas públicas de segurança alimentar ocorridas nos últimos anos, que tem como principal foco a população pobre. Observa-se, então, a necessidade da atuação do profissional do Serviço Social, já que as demandas relativas à necessidade de superação da fome são corriqueiras na vida do Assistente Social, seja qual for o espaço sócio-ocupacional que o técnico esteja inserido, pois a carência de alimentação adequada vai se expressar nas demandas socialmente postas aos profissionais do Serviço Social. Os espaços nos quais esses profissionais estão inseridos sofrem cotidianamente mudanças/transformações e apresentam novos desafios a serem superados, mas vale frisar que deve permanecer potencializado o compromisso de enfrentar esses desafios a partir da defesa intransigente dos direitos humanos e sociais.

É necessária uma compreensão crítica para desconstrução e desnaturalização da temática, com o objetivo de alcançar uma intervenção baseada nos direitos sociais, ressaltando

que o enfrentamento de tal problemática não se resume a ações assistencialistas, já que “A fome é política” (Souza, 2022, s.p.), pois expressa-se como um resultado de escolhas daqueles que têm o que comer e que escolhem diariamente quem terá ou não acesso ao mais sagrado dos direitos humanos.

2.3 A fome e seus determinantes políticos, econômicos e sociais em Pernambuco

Antes mesmo de pontuarmos os determinantes da fome em Pernambuco, é necessário destacar as características geográficas gerais do estado pernambucano. Atualmente, Pernambuco está entre os 9 estados do nordeste brasileiro, com estimativa de 9.945.508 habitantes, segundo dados do IBGE (2022). Pernambuco foi um dos primeiros estados a ser ocupado pelos portugueses, é banhado pelo oceano atlântico e possui um vasto território litorâneo. O estado pernambucano carrega uma formação histórica, econômica e social brasileira ligada à cana-de-açúcar, sendo marcado pela política coronelista¹¹ e patrimonialista¹². Possui 185 municípios junto o arquipélago de Fernando de Noronha e tem Recife como sua capital.

Enfatiza-se que ao decorrer deste subtópico serão apresentadas as principais particularidades da fome e os seus determinantes políticos, econômicos e sociais, os quais compõem a formação sócio-histórica de Pernambuco. Nesse sentido, analisa-se que o território pernambucano foi marcado por conflitos de interesses, revoltas e resistências que foram desenvolvidas inicialmente nas suas raízes coloniais escravistas durante o século XVI, reverberando sobre o lapso temporal rebatimentos na sociedade contemporânea, tendo em vista que as determinações estruturais da lógica contraditória permanecem, modificando-se a dinâmica e a sua intervenção frente às problemáticas.

2.3.1 O político como elemento da fome

Durante o período colonial, Pernambuco possuía uma política caracterizada pelo coronelismo, pois os primeiros capitães donatários eram grandes proprietários rurais, com grande poder aquisitivo. Por isso, mantinham as posses das terras, bem como controlavam as

¹¹ O Coronelismo é um fenômeno da política brasileira ocorrido durante a Primeira República. Caracteriza-se por uma pessoa, o coronel, que detinha o poder econômico e exercia o poder local por meio da violência e trocas de favores.

¹² O conceito de Patrimonialismo engloba diversas relações sociais, políticas e econômicas, todas misturadas e entrelaçadas em um único poder, que era exercido por um senhor que detinha um patrimônio que lhe permite deter poder.

capitanias hereditárias sem regulação legislativa. É válido ressaltarmos que o coronelismo se fez presente durante o período da República Velha (1889 - 1930) com a representação dos coronéis no sistema político de Pernambuco, tendo em vista que possuía um domínio que se iniciava no ciclo familiar, sendo ele o chefe da casa, o patriarca, o que está sempre disposto para ajudar, bem como também se interliga à dependência de seus agregados, sendo estes os escravizados e ex-escravizados, conforme afirma Farias:

Além da função política, o coronel apresentava uma paternalista e clientelista atuação social: ele era o padrinho, o compadre, a pessoa que mandava soltar e prender, arrumava casamentos, promovia festas, acomodando criminosos, dando terras aos agregados que viviam em suas fazendas, protegendo-os da polícia e auxiliando – os em quaisquer necessidades, da cura de doenças à redação de uma simples carta. Arrogante, exigia dos submissos obediência absoluta, prestação de serviços, participação nos grupos de jagunços para disputar a liderança de uma localidade com outros coronéis (Farias, 1997, p. 123).

Nessa perspectiva, pode-se analisar que a problemática da fome possui seus determinantes políticos, uma vez que a alimentação de qualidade e saudável para todos os indivíduos não era considerada como uma pauta política e nem era debatida no cenário da política coronelista do período da República Velha. Salienta-se que as famílias dos grandes proprietários de terras é que tinham acesso aos melhores nutrientes alimentícios. Todavia, a classe subalterna composta pelos escravizados e ex-escravizados não conseguia ter o mesmo acesso e nem a mesma alimentação que a dos coronéis.

No período eleitoral, os coronéis agiam com ideais voltados para a manutenção do poder na região, que se dava por meio de favores e ações ilegais e repressivas que resultaram em violências com a classe subalterna. Além disso, também utilizavam discursos maliciosos de ajudar as famílias mais pobres, tendo em vista que essas famílias eram responsáveis por controlar o processo eleitoral de sua região. Assim, conseguiam o voto do povo, que é o meio pelo qual o chefe mantém o seu domínio e a sua posição como líder. Esse movimento acontecia por meio do termo “uma mão lava a outra”, sendo caracterizado pelo voto de cabresto, isto é, a população era coagida a votar nos candidatos determinados pelos coronéis como forma de agradecimento pelas oportunidades. Caso isso não acontecesse, a população sofria castigos fisicamente e psicologicamente.

A política coronelista não se findou na sociedade pernambucana, de modo que ela se faz presente até os dias atuais, podendo ser vista na influência e indução dos políticos no voto do povo. Assim, a liberdade de escolha de candidatos e a prática do voto democrático conquistado pelo povo é “ameaçada” pelo voto de cabresto. Em termos atuais, utiliza-se a nomenclatura de

“boca de urna” para apontar que, durante o processo eleitoral, os candidatos utilizam falácias em seus discursos nos palanques para induzir o voto da população. A alternativa utilizada pelos políticos é a entrega de cestas básicas para convencer o voto da população que está em situação de fome, como um ato de caridade para mostrar que está ajudando o próximo, mas o intuito é a compra do voto da população por meio de gêneros alimentícios e pecúnia.

Esse cenário também acontece com frequência nos municípios do interior do estado pernambucano, onde se tem o giro da economia em torno da renda dos funcionários que trabalham na prefeitura e a figura do prefeito é alusiva à de um coronel, posto que se utiliza desse parâmetro para induzir o voto dos funcionários em seus candidatos. Dessa forma, são coagidos a seguir a linha tênue do voto, a fim de que não percam os seus empregos porque sem renda isso contribui para o aumento de pessoas em situação de fome, pobreza e miséria no estado.

Ressaltamos que o processo de sucessão na política do coronelismo acontece por meio do nepotismo, isto é, o favorecimento de familiares que são designados à sucessão das responsabilidades administrativas. Assim, essa lógica permanece na política pernambucana até os dias atuais, levando em consideração que ocorre com frequência a prática da atribuição de cargos políticos e públicos para familiares, que gera um cenário de geração, enfatizando a alternância da caracterização de clãs tradicionais, sendo denominados “políticos de carreira”.

À vista disso, pode-se exemplificar a família de Miguel Arraes de Alencar, que foi um grande líder político que ocupou cargos como o de Secretário da Fazenda do Estado, Deputado Estadual, Deputado Federal e eleito 3 (três) vezes governador do Estado de Pernambuco. No seu segundo mandato eleito como governador, Miguel Arraes nomeou, em 1987, para chefe de gabinete, o seu neto Eduardo Henrique Accioly Campos, que em tese teve um mandato mais voltado para as políticas públicas que visavam minimizar as desigualdades sociais, a fome e a pobreza, problemáticas que se intensificaram no período da ditadura militar (1964-1985). Assim, dentre os programas criados no governo de Arraes, destaca-se o que foi denominado de “chapéu de palha”, criado com o intuito de atender e valorizar os trabalhadores rurais das plantações da cana-de-açúcar, realizando pagamento de benefícios e atividades educativas nas entre safras.

Salienta-se que a utilização de estratégias políticas com o investimento mínimo em políticas públicas tornou Arraes mais próximo da população mais pobre, posto que o pensamento político estava relacionado ao fato de que estando ao lado do povo por meio da garantia de mínimos sociais era algo positivo. Essa era a estratégia que ele contava para ser querido e eleito em qualquer cargo político ao qual estivesse disputando nas eleições. Posto

isso, Arraes tinha um posicionamento de classe dominante, que visava atender o mínimo social dos indivíduos para obter a manutenção do seu padrão de vida e dos demais interesses individuais da elite.

Pontuamos que a determinação política é responsável pela produção da fome no país, já que os interesses políticos se sobressaem sob os interesses da coletividade, onde os governantes políticos se utilizam do fenômeno da fome para se beneficiarem, dado que a problemática não é priorizada na agenda política por ser inerente ao sistema capitalista, que torna o seu desenvolvimento é proporcional ao crescimento do processo de acumulação de capital. Esse fator politicamente ocorre no desfinanciamento e sucateamento das políticas públicas de modo que a redução orçamentária contribui para um Estado ausente do seu papel, que é o de garantir o direito social do indivíduo. Esse processo de sucateamento é o que fomenta o desenvolvimento de ações assistencialistas na sociedade, com caráter paliativos e filantrópicos.

Assim, a fome é política, pois o distanciamento do Estado em seu enfrentamento contribui para a sua produção e desenvolvimento na sociedade. Esse cenário também reforça a ideia de responsabilização do indivíduo pelo provimento do seu alimento e de suas demais necessidades. Entretanto, a realidade é marcada por desigualdades sociais que estruturam e determinam as condições de vida.

Enfatiza-se que em 2005 Miguel Arraes faleceu, despediu-se da carreira política e deixou como o seu principal sucessor o seu neto, Eduardo Campos, que buscou manter o legado de seu avô ao utilizar as estratégias políticas da relação equilibrada entre estado e sociedade. Por essa razão, Eduardo Campos conquistou o carinho do povo e foi eleito Deputado Estadual e Federal, Ministro da Ciência e Tecnologia no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e por fim foi eleito duas vezes o governador do Estado de Pernambuco.

Eduardo Campos, como governador do Estado de Pernambuco, desenvolveu alguns programas sociais, sendo um deles o denominado de Pacto Pela Vida (2007), com o discurso de que, garantindo a segurança pública e prevenindo homicídios, contribuiria para a diminuição da criminalidade e taxas de mortalidade. Porém, esse programa está atrelado aos interesses do governo por meio obtenção de resultados considerados positivos para o estado, não buscando intervir diretamente na raiz da questão, isto é, no enfrentamento das problemáticas como a fome, a pobreza, a desigualdade social, o desemprego como fatores que impulsionam os indivíduos a vivenciar o mundo do crime.

Observa-se que Eduardo Campos buscou utilizar a estratégia de seu avô Arraes, com o intuito de ser um governante com ideais aliados à população pernambucana. Assim, instituiu, em 2007, como modelo de gestão a denominação de “Todos por Pernambuco”, o que contribuiu

para a realização de seminários e fóruns participativos da sociedade pernambucana no processo de interação com as autoridades estaduais, visando analisar as dificuldades da população e criar estratégias nas ações prioritárias do governo. Nesse sentido, como solicitação do povo nos debates políticos, foi criado o programa social denominado de “Chapéu de Palha Mulher da Pesca Artesanal”, que tencionava uma qualificação profissional, para valorizar essas mulheres pernambucanas com uma bolsa que continha valores que variavam de acordo com a inserção de cada mulher em outros programas governamentais. Acentua-se que o programa Chapéu de Palha criado pelo seu avô continuou no Estado, mas abrange três campos de atuação, sendo eles: cana-de-açúcar, pesca e fruticultura, bem como a oferta de cursos de capacitação e profissionalizantes.

Ainda em sua gestão, Eduardo Campos criou o Programa Vida Nova, em 2007, por meio do Decreto Estadual nº 30.874, o qual passou a ser denominado por meio do Decreto Estadual nº 39.851/13 de Pernambuco, cuja intenção era acolher a população em situação de risco e rua, para intervir por meio de ações especializadas no social no campo da proteção social de média e alta complexidade, posto que o índice de pessoas em situação de rua e com direitos violados crescia no Estado. Essa ação foi criada tendo em vista que esse público estava inserido em um contexto permeado pelas diversas expressões da questão social, como a fome, a pobreza e a desigualdade social.

Com a cultura nepotista no cenário político do Estado de Pernambuco, enfatiza-se que Eduardo Campos faleceu em 2014 e que em seguida seus filhos seguiram os passos do pai, como por exemplo João Henrique Campos, que assumiu, em 2016, a chefia do gabinete do então governador de Pernambuco Paulo Henrique Saraiva Câmara (2015-2022). Posteriormente, em 2018, João Campos foi eleito o Deputado Federal mais votado da história do estado pernambucano, e em 2020, foi eleito como Prefeito da cidade do Recife. Essa disputa para a Prefeitura do Recife ocorreu com a sua prima, Marília Valença Rocha Arraes de Alencar, que também é neta de Miguel Arraes e que deu continuidade ao legado político de sua família. Sendo assim, analisa-se que permanece presente a manutenção da política coronelista, pois as famílias tradicionais no poder estão centradas em manter a ordem e estratégias com propostas políticas e econômicas para a elite dominante.

O coronelismo também se manifestou na eleição de 2014, quando Paulo Câmara foi eleito o novo governador de Pernambuco, tendo em vista que foi escolhido como o sucessor do ex-governador e padrinho político, Eduardo Campos. Sendo assim, Câmara foi eleito no primeiro turno com mais de 3.000.000 de votos da população pernambucana, segundo dados obtidos por meio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O programa de governo do seu primeiro

mandato como governador (2015-2018) tinha como o principal objetivo dar continuidade ao legado político de Eduardo Campos, gestão essa que era aprovada pelo eleitorado pernambucano.

Paulo Câmara apresenta na sua primeira gestão o seu Programa de Governo denominado de Frente Popular de Pernambuco, com propostas políticas comprometidas com a população, isto é, vinculadas à ampliação de oportunidades para que todos tivessem acesso a emprego, alimentação de qualidade, com base na perspectiva de um Estado mais atuante e justo para atender os interesses do coletivo. Entretanto, em 2015, iniciou o seu governo com impasses políticos, pois sofreu impactos das contas públicas da gestão anterior e o desenvolvimento da crise política nacional que corroborou para o *impeachment* da ex-presidente Dilma Vana Rousseff. Esse processo afetou a política pernambucana, tendo em vista que a intensificação do neoliberalismo no cenário político contribuiu para a diminuição dos orçamentos públicos no campo social. Portanto, os repasses financeiros do Governo Federal para os Estados foram minimizados, levando em consideração que a política neoliberal visava uma maior intervenção na economia por meio da restrição dos recursos orçamentários no social.

Em sua primeira gestão, Câmara não se comprometeu em cumprir as propostas políticas que havia se comprometido com a população, pois não interveio nas problemáticas sociais. Assim, a fome intensificou no Estado em decorrência do alto índice de desemprego e do atendimento de interesses individuais acima dos interesses da coletividade, buscando manter a ordem econômica. Entretanto, ainda com o apoio da família Campos, Câmara conseguiu ser reeleito em segundo turno como o governador de Pernambuco, mesmo obtendo o registro de 74% de reprovação quando se tratava de administração pública no período de 2015-2018, conforme aponta o Instituto Uninassau.

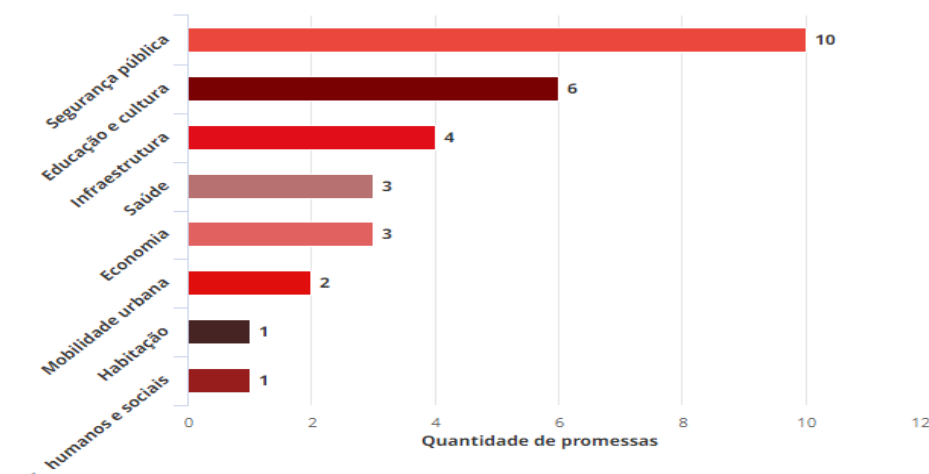
Em seu segundo mandato (2018-2022), Paulo Câmara tinha propostas norteadas por cinco eixos principais: educação e conhecimento; qualidade de vida; prosperidade; coesão social e territorial; e por fim instituições de qualidade. Conforme pontuado em seu Plano de Governo:

Ao adotarmos os mesmos eixos do Pernambuco 2035 sinalizamos à sociedade que acreditamos na visão de futuro do plano, sendo a próxima gestão da Frente Popular de Pernambuco, assim como foram as três anteriores nas gestões Eduardo Campos e Paulo Câmara, mais um estágio para que, em um futuro próximo, Pernambuco seja um dos melhores estados brasileiros para viver, trabalhar e prosperar, um estado provedor de inclusão e cidadania (Pernambuco, 2018, p. 9).

Apesar da promessa, novamente Paulo Câmara conquista a antipatia do eleitorado, terminando seu governo cumprindo apenas 12 das 30 promessas realizadas em seu governo,

sendo estas as não atendidas: a criação do Programa de Atenção aos Egressos do Sistema Socioeducativo; melhoria nos sistemas prisional e socioeducativo; a contratação de agentes socioeducativos; a concessão do passe livre estudantil; a criação de novas Unidades de Conservação (UC) de meio ambiente; o incentivo a diversificação da matriz energética do estado; a reforma do Centro Santos Dumont, no Recife; a criação do programa Ganhe o Mundo Esportivo; a implantação do Fundo Estadual de Apoio à Nova Escola Integrada; a ampliação do acesso ao ensino superior; a ampliação do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (FUNCULTURA) para R\$ 40 milhões e a ampliação das ações do Programa Chapéu de Palha segundo dados obtidos pelo G1.

GRÁFICO 1 - Promessas de Paulo Câmara por temática



Fonte: G1, 2018.

No gráfico 1 acima, pode-se observar os compromissos assumidos por Paulo Henrique Saraiva Câmara em 2018, durante sua campanha eleitoral, categorizando em primeiro lugar as promessas relacionadas à segurança pública, tendo em vista que os ideais de sua gestão estavam pautados no investimento para enfrentar a situação da insegurança pública, visando isso como uma alternativa para solucionar as demais problemáticas que se desenvolviam no estado. Entretanto, frisa-se que essa estratégia é uma falácia, posto que se o governo investisse com mais intensidade no enfrentamento da fome, da pobreza, da miséria e demais desigualdades sociais estaria indiretamente combatendo a criminalidade e a insegurança em Pernambuco.

Por fim, ainda, é de suma importância atentarmos para a quantidade de promessas referentes às políticas sociais, tendo em vista que o governo Paulo Câmara optou durante toda sua história política reproduzir o que Eduardo Campos já havia realizado no âmbito social.

Contudo, salienta-se que a gestão realizou o cofinanciamento estadual no processo de implementação de programas como o Programa Cozinha Comunitária em alguns municípios pernambucanos, com o intuito de enfrentar a problemática da fome. Sendo assim, abordaremos esse projeto com uma maior amplitude no capítulo posterior, para que se possa obter uma melhor compreensão acerca dele.

2.3.2 A economia como elemento estrutural da fome

Em 1534 o território brasileiro é dividido em 14 capitanias hereditárias como forma de administração territorial da Coroa Portuguesa, dentre elas destaca-se a de Pernambuco, que através do cultivo da cana-de-açúcar se desenvolveu economicamente, inicialmente utilizando a mão de obra indígena, mas com as diversas fugas realizadas pelos nativos o processo produtivo foi afetado. Posto isso, houve a inserção da mão-de-obra negra escravizada da África. A economia girava em torno desse produto e deu subsídios para que Pernambuco e toda a colônia solidificasse a colonização/exploração das terras do país (Melo, 2011).

A capitania tornou-se uma das principais áreas de desenvolvimento da Colônia, chegando a ser uma das mais ricas no século XVI em razão da sua produção de cana-de-açúcar. Mas devido aos diversos conflitos, como a insurreição pernambucana¹³, que ocorreu em 1645, a capitania pernambucana perdeu território, isto é, o território possuía uma quantidade de área maior do que se encontra atualmente, bem como agregava-se os estados Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas e parte do território baiano.

Desse modo, a chegada dos holandeses nas terras pernambucasas favoreceu a economia local, trazendo um potencial de crescimento através da exportação marítima. Entretanto, com o período de restauração, que consistiu na retirada dos holandeses do nordeste brasileiro, houve o pontapé inicial para o fim da era açucareira em Pernambuco, que passou a depender da agromanufatura do açúcar. A crise afetou os grandes senhores de engenho de Olinda, que acabaram por não ter capital para saldar suas dívidas. Porém, no mesmo período, os mascates (comerciantes portugueses) ocupavam a cidade do Recife e faziam empréstimos com juros altíssimos aos latifundiários pernambucanos, que se afundavam cada vez mais em dívidas. Ainda é válido pontuar a dificuldade que os senhores de engenho encontravam em uma das principais atividades econômicas, que era o abastecimento de escravos, tendo em vista que estes eram designados a Minas Gerais, com a descoberta e exploração do ouro e do café.

¹³ A Insurreição Pernambucana foi um movimento ocorrido em Pernambuco, entre 1645 e 1654, que culminou na expulsão dos holandeses do território brasileiro após anos de domínio na região.

O aumento da produção e exportação do café, na região Sudeste, e a abolição da escravidão (principal força de trabalho utilizada no Nordeste), no final do Século XIX, foram os principais fatores apontados como contribuintes da profunda crise ocorrida no setor exportador nordestino. Após o ápice da crise, o Nordeste começou a ocupar um espaço secundário na nova divisão do trabalho nacional (Gonçalves; Araújo, 2015, p. 196).

Para que possamos compreender de forma mais inteligível o sistema econômico em vigor no estado de Pernambuco, é necessário enfatizar que o sistema vigente era denominado de *plantation*, caracterizado pela monocultura, latifúndio e trabalho escravo. Pontua-se que com a chegada do século XIX fez com que o país passasse por uma mudança econômica, promovendo o declínio da economia açucareira que colocava Pernambuco como uma das economias mais desenvolvidas do país, mudando assim o foco para o Sul do Brasil.

Após o período da crise canavieira é possível observar a redução na qualidade de vida e de renda na região pernambucana, como consequência do desemprego. Durante esse período do século XIX, o Produto Interno Bruto (PIB) nordestino tem uma redução, ocasionando a migração da população para o centro-sul do país, em busca de melhores condições de vida. Durante o século XX, a região de Pernambuco irá vivenciar uma crise econômica atrelada às condições climáticas pelas quais estava passando. A seca presente na região na década de 1930 foi um dos principais fatores para o desenvolvimento da recessão econômica e consequentemente o aumento da fome na região. Durante a década de 1950 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que tinha por objetivo providenciar uma forma de crescimento para a região. Durante o século XX, o Governo Federal tentou organizar a região fazendo com que ocorresse um crescimento na economia.

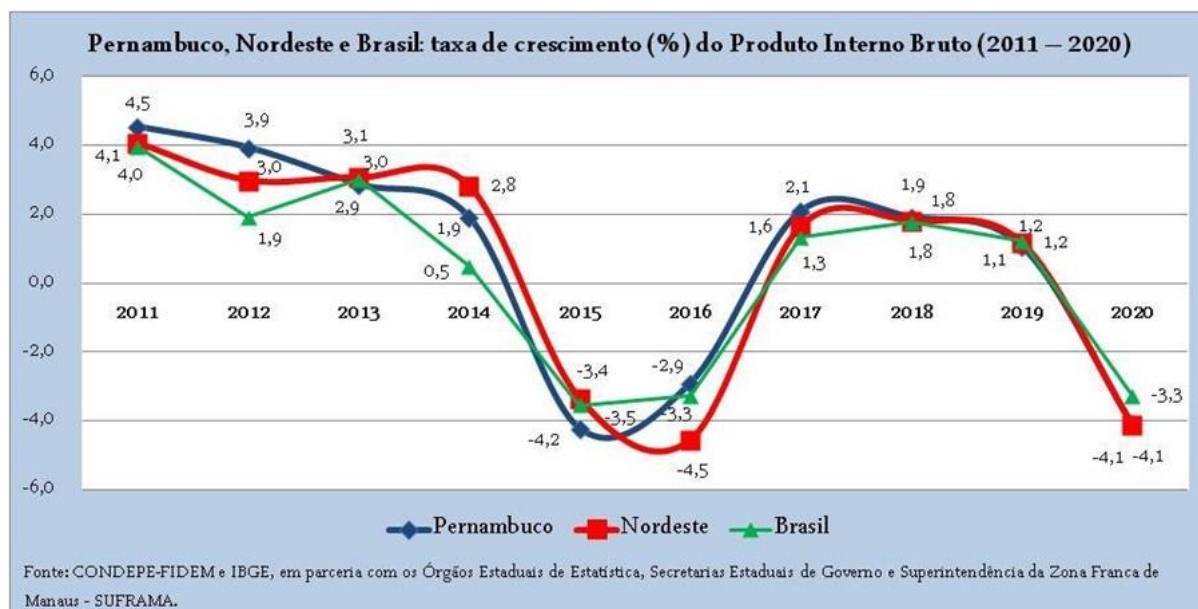
No século XXI, observa-se um índice de crescimento do Estado, graças aos investimentos ocorridos no final do século XX. No entanto, é de suma importância lembrarmos que apesar desses investimentos, quando comparamos a região Nordeste no início dos anos 2000, com outras regiões, é notória a diferença de desenvolvimento, pois com a queda econômica que Pernambuco vinha sofrendo desde o século XVIII, com a recessão da cana-de-açúcar, depois da expulsão dos holandeses e a industrialização tardia. Importante destacar que Pernambuco se localiza no território do nordeste brasileiro, o qual teve um investimento de desenvolvimento em segundo plano pelo Governo Federal, pois os investimentos foram iniciados primeiramente no centro sul e sudeste do país e as alegações realizadas para tal atraso se davam em torno da seca do semiárido nordestino.

Pernambuco passou parte da sua história sendo sustentado pela agricultura, mais precisamente pela exportação da cana-de-açúcar. Porém, nas três últimas décadas esse cenário

vem se modificando e trazendo o setor de serviços para o topo da economia pernambucana. Hoje ainda possuímos a cana-de-açúcar como um importante elemento, mas estamos agregando o cultivo de rosas, bem como a plantação de gladiolo e crisântemo na Zona da Mata do Estado. Além disso, possuímos a fruticultura irrigada na região de Petrolina, onde se produz uva, manga, melancia e banana. O estado também é um grande produtor de feijão, mandioca, cebola, milho e algodão. A pecuária não fica para trás e é responsável por rebanhos de bovinos, caprinos e galináceos na região. Além disso, a Indústria e o Comércio/Serviços se encontram com maiores participações, correspondendo 19,7% e 76,0% da economia, conforme dados obtidos pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM, 2019).

Desse modo, observa-se que os insumos produzidos na região pernambucana teriam potencial para garantir a sobrevivência e diminuir o percentual de insegurança alimentar e fome no Estado. Contudo, a postura adquirida pelos senhores de engenho no século XVII reverberam até os dias atuais, pois os senhores de engenho, movidos pela ganância e pela conquista de alto lucros, priorizavam a produção de produtos agrícolas para exportação, fazendo com que a fome no Estado fosse latente já nessa época. Posto isso, firma-se que a atualidade pernambucana não muda muito quando tratamos dessa problemática, dado que os índices de desenvolvimento econômico do Estado encontram-se elevados, enquanto os indicadores sociais estão cada vez mais reduzidos, como veremos posteriormente.

Pernambuco conta com o décimo maior PIB do Brasil e, além disso, está entre a décima maior economia do país, ou seja, representa 2,7% de toda riqueza que é produzida no Brasil, segundo dados do IBGE (2019). Ademais, destaca-se que em 2022 o PIB arrecadado alcançou 254,9 bilhões de acordo com os dados obtidos pelo CONDEPE/FIDEM. Essa reviravolta econômica se dá a partir de investimentos na inserção de indústrias cuja perspectiva de modernização se evidencia também em novas estratégias políticas para a acumulação de capital. Grandes investimentos foram realizados, sendo pactuado uma aliança entre o setor público e privado, permitindo, desse modo, que grandes cadeias produtivas se instalassem no Estado e movimentasse a economia, a exemplo, indústrias automobilística, de petróleo e gás que possuem grandes estruturas e capacidade de irradiação.

GRÁFICO 2 - Taxa de crescimento (%) do produto interno bruto (2011-2020)

Fonte: CONDEPE/FIDEM; IBGE (2021).

No gráfico acima, é possível observar que o PIB pernambucano, durante um longo período esteve acima do PIB¹⁴ nacional. Porém, em 2015, o PIB passa por um momento de declínio, ficando pela primeira vez, em cinco anos, negativo, diminuindo para -3,5%, quando foi arrecadado R\$155,5 bilhões de reais. Entretanto, é válido ressaltar que apesar de ocorrer em 2015 um período de recessão, durante o século XXI o crescimento do PIB pernambucano está sempre em melhores condições quando comparado ao PIB nacional. Ainda é válido pontuar que o PIB se manteve em crescimento desde a construção do novo ciclo econômico, que se iniciou com a instauração do Porto de Suape, ciclo que corresponde aos anos de 2007-2014, quando a instalação do porto despertou o interesse de Refinaria, da Petroquímica Suape e a Fiat (Stellantis), entre outras indústrias, que tinham por objetivo possuir instalações no Estado.

Para obter resultados positivos no PIB e a fim de gerar um atrativo para a promoção de empregos, Pernambuco promove uma campanha de incentivos fiscais para essas empresas que procuram um melhor custo benefício para sua instalação. Dessa forma, eles priorizam alguns setores industriais, sendo ofertados um maior incentivo fiscal, por 12 anos, na ordem de 75% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O setor de agroindústria é um dos beneficiários dessa política de incentivo fiscal, mas o incentivo fica ainda mais generoso

¹⁴ O produto interno bruto representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado. O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de quantificar a atividade econômica de uma região.

quando se trata da instalação dessas indústrias em Suape ou fora da Região Metropolitana do Recife (RMR). Quando se trata do Sertão pernambucano, o incentivo chega a ser de 95%. Elementar destacar que para os setores automobilísticos esses incentivos ficam em torno de 95% durante 12 anos.

Essa política de incentivo tem trazido para economia pernambucana bons resultados, porém, é de suma importância pontuar que, apesar de a região apresentar índices de desenvolvimento econômicos, os números correspondentes à taxa de desemprego continuam altos. No primeiro trimestre de 2023, a taxa de desemprego chegou a ser a segunda maior do país, ficando atrás apenas da Bahia. Esse contexto vem a elevar o índice de desigualdade social e fome no Estado, haja vista que o Estado tem se preocupado com os números de indicadores econômicos, sem focar em políticas públicas que venham a inserir a classe pobre no circuito do emprego formal.

2.3.3 Elementos Sociais que justificam a política de combate à fome

Depois de entendermos o contexto político e econômico que contribui para o desenvolvimento da fome no estado de Pernambuco, faz-se necessário pontuar as principais determinações sociais da fome no Estado. De início, é válido enfatizar que durante toda a história o Estado Pernambucano é marcado por contradições. Durante o período colonial, a relação entre os nativos e senhores de engenho tinha por objetivo o cultivo da cana-de-açúcar por meio da mão de obra escrava, fazendo movimentar a economia e a política pernambucana. No Brasil Império, a relação entre os negros escravizados e os detentores de engenho era marcada pela extrema exploração e, no Brasil República, a relação entre o capitalista e o proletário é mais uma vez focada na exploração.

Os índices de desigualdades sociais acarretam o aumento da fome em Pernambuco em decorrência das relações contraditórias. Observamos que durante o século XIX, com o declínio da economia açucareira, as tensões sociais e raciais foram aguçadas, já que um pequeno número de pessoas controlava as terras com o objetivo primordial de focar na exportação de produtos, esquecendo-se do quantitativo para subsistência. Além disso, com a abolição da escravatura em meados do século XIX, homens e mulheres pobres e sem trabalho eram vistos como “vagabundos”, “perturbadores” e “desordeiros”, restando a essa população “livre” poucos afazeres, deixando-os vulneráveis e obrigados a encontrar, devido à fome, uma relação amistosa com o nomadismo. Era a fome e a posse da terra que os impelia a deslocarem-se constantemente

(Menezes, 1937, p. 173), ou seja, a necessidade de procurar comida e achar terras desocupadas para se instalarem.

Sendo assim, destaca-se que, durante boa parte da história, o crescimento econômico foi associado ao desenvolvimento social, mas é válido pontuar que pode acontecer uma evolução na economia enquanto a população sofre com a falta de bem-estar social, fenômeno que ocorre até os dias atuais na sociedade pernambucana. Segundo o Índice de Desenvolvimento Humano, não se pode medir apenas o desenvolvimento econômico para medir o avanço de uma sociedade, pois devem ser considerados elementos sociais, culturais e políticos.

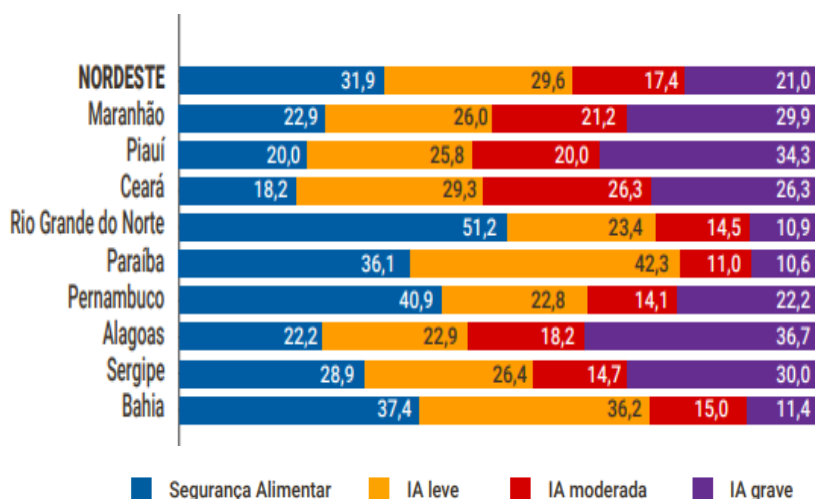
Historicamente, o acesso à alimentação modificou-se, isto é, as condições de acesso antes do desenvolvimento do capitalismo no Brasil eram mais favoráveis para a população, tendo em vista que era comum a plantação de diversas frutas, por exemplo. Contudo, com o desenvolvimento das forças produtivas, pode-se analisar que a alimentação se tornou comercializada, sendo vendida inicialmente em vendas e, como decorrer da expansão do sistema capitalista, passou a ser vendida em supermercados. Sendo assim, o acesso aos melhores nutrientes e a realização de uma alimentação adequada não é acessada por todos os cidadãos, pois nem todos trabalham e possuem renda para realizar a compra dos gêneros alimentícios.

O segundo Inquérito Nacional de Segurança Alimentar, divulgado pelo VIGISAN, traz resultados alarmantes para Pernambuco, pontuando que a desigualdade de renda é um dos principais motivos para o agravamento da insegurança alimentar, bem como a importância do trabalho formal, já que a qualidade das relações de trabalho influencia a forma de acesso por meio da qual as famílias terão a alimentação.

Nessa perspectiva, destaca-se a forma desigual na distribuição da renda, ou seja, a extrema concentração nas mãos de poucos, considerando que existe a capacidade de produzir alimentos para satisfazer a todos os indivíduos. Em 2023, Pernambuco tem a segunda maior taxa de desemprego do Brasil, com 14,1%, no primeiro trimestre do ano supracitado, de acordo com a PNAD Contínua apresentada pelo IBGE.

O percentual de Pernambuco fica abaixo apenas da Bahia, com 14,4%. No Brasil, o desemprego ficou em 8,8%. Os indicadores de desocupação agravam de forma significativa os índices de fome e insegurança alimentar no Estado. Em 2023, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) divulgou um novo estudo sobre o mapa da fome no Brasil, com dados coletados do período de 2019 a 2022.

GRÁFICO 3 - Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) leve, moderada e grave nas Unidades da Federação, segundo as macrorregiões do Brasil



Fonte: II VIGISAN – SA/IA e Covid-19 (Brasil, 2021/2022).

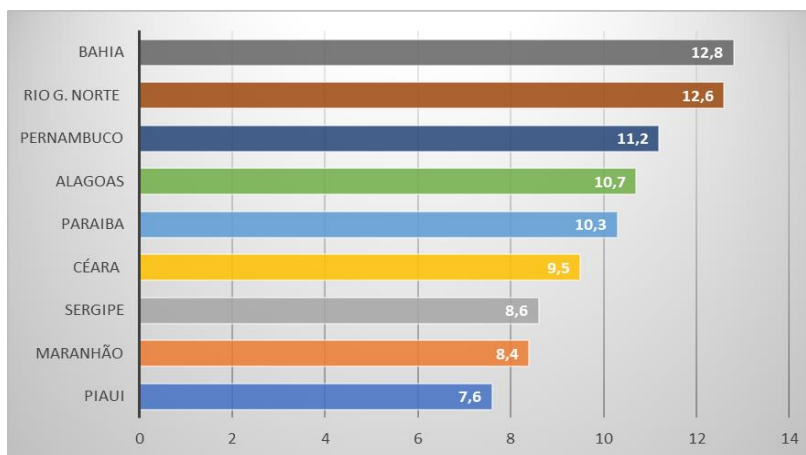
O gráfico acima mostra os indicadores de insegurança alimentar leve, moderada e grave nos estados do nordeste brasileiro. Pernambuco destaca-se em sexto lugar quando tratamos da insegurança alimentar grave, o que é consequência de uma escolha governamental, uma vez que o governo do Estado de Pernambuco, durante o período de 2015-2022, com a representação de Paulo Câmara, optou por utilizar os ideais sociopolíticos de Eduardo Campos, que foi o de promover o incentivo e desenvolvimento das políticas públicas em defesa do bem-estar social dos pernambucanos. Todavia, o Estado é colocado no cenário nacional como um dos Estados mais desiguais do país, obtendo índices alarmantes de fome, pobreza e desemprego.

Nesse sentido, pode-se afirmar que em sua gestão Paulo Câmara não teve o devido comprometimento em relação a sua promessa de garantir o trabalho digno e seguro para os cidadãos, pois se vê no segundo trimestre de 2015 o alto índice de desemprego no Estado, chegando a 9,1% acima da média nacional, a qual nesse período ficou em 8,3%, de acordo com dados da PNAD. Esse paradigma contribui para que a população seja insira na informalidade como alternativa de sobrevivência, bem como seja restringida do acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários.

A taxa de informalidade conta com 48,8% da população que possui ocupação em Pernambuco, segundo dados IBGE (2020). Por isso, é importante enfatizar que, para que haja um avanço e melhoria na condição da fome no Estado, é preciso o investimento em políticas públicas que ajudem na eliminação das altas taxas de desemprego, bem como investimento em políticas de capacitação permanente para a população pobre. Entretanto, não é o que

observamos na política governamental de Paulo Câmara, na qual os índices de desocupação no estado crescem anos após anos.

GRÁFICO 4 - Taxa de Desocupação Estados do Nordeste (%) 3º Trimestre 2015



FONTE: IBGE/PNAD Contínua; Elaboração Própria (2023).

Como visto acima no gráfico 4, os aumentos registrados na taxa de desocupação em Pernambuco no terceiro trimestre de 2015 levaram o estado ao terceiro pior lugar no Nordeste, ficando abaixo apenas do Rio Grande do Norte e da Bahia. Apesar das parcerias e investimentos firmados nos 8 anos de gestão do PSB com indústrias privadas, a taxa de empregos formais manteve-se negativa, em 2016 a taxa subiu cerca de 5%, chegando a alcançar 14,5% da população pernambucana em situação de desemprego; já em 2017, o índice aumentou para 17,6% e em 2018 diminuiu para 15,8%. A partir de 2019, novamente aumentou, passando a atingir 16% da população; em 2021, teve um dos maiores índices registrados no estado, pois chegou a alcançar 19,9% dos pernambucanos (IBGE/PNAD).

É válido pontuar que o Estado de Pernambuco está inserido no processo da formação sócio-histórica do país, visto que o avanço do capitalismo molda as relações sociais e intensifica a questão social, que se expressa por meio dos indicadores sociais da desigualdade social, da fome, da pobreza, do desemprego e demais parâmetros. Nesse sentido, analisa-se que a desigualdade social é uma problemática que continua presente na formação sócio-histórica de Pernambuco, pois conforme pesquisa realizada em 2021 pela Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, foi identificado que, dentre os Estados do Brasil, Pernambuco ocupa a 3ª posição no quesito da desigualdade social.

Nessa perspectiva, observa-se que o crescimento da desigualdade social está associado à lógica contraditória do sistema capitalista, baseada na dualidade do aumento da taxa de

concentração de renda. Conforme os dados obtidos pelo IBGE, em 2021, o estado pernambucano possuía 0,579 de índice de Gini¹⁵, estando de forma proporcional ao crescimento da taxa de pessoas em situação de pobreza. Assim, abrangia nesse respectivo ano o percentual de 18,7% da população, o equivalente a 1,8 milhão de pessoas, segundo os dados do IBGE.

Por fim, acentua-se que este capítulo remeteu ao aparato sócio-histórico da questão social, suas expressões e rebatimentos na sociedade no campo nacional e estadual, enfatizando que as desigualdades sociais, a pobreza e a fome permeiam a sociedade brasileira desde o início de sua formação social, cuja maior expressão está na região Nordeste do país. À vista disso, ao analisar os determinantes políticos, sociais e econômicos do estado de Pernambuco, pode-se observar que no período de crise econômica a fome é a expressão da questão social que mais aparece na sociedade. Por isso, o Estado busca minimizar a problemática por meio de políticas sociais, bem como com a introdução de programas que visem estrategicamente o enfrentamento da fome - como veremos no capítulo a seguir.

¹⁵ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

3 PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA: AFINAL, DO QUE SE TRATA?

Art. 2º da Lei 11.346 de setembro de 2006 “A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população” (BRASIL, 2006).

3.1 Alimentação como um direito - uma aproximação sócio-histórica das principais iniciativas do governo brasileiro, desde 1930

Como analisado no capítulo anterior, a fome é interpretada como uma das principais expressões da questão social que permeiam o cotidiano da população brasileira. Enfatiza-se que a alimentação é um elemento de suma importância para a vida dos cidadãos e foi tardiamente problematizada e levada em consideração nas pautas das agendas políticas, isto é, não era compreendida como um direito social. Nesse sentido, conforme será abordado no decorrer deste capítulo, o descompasso temporal dos planos elaborados pelo Brasil para o enfrentamento da fome não tinha como foco principal a solução da problemática, mas buscar estratégias que viabilizassem os mecanismos de minimização das relações sociais.

As pautas expressas nos planos de combate à fome não possuem abrangência e caráter universal, tornando-se focalizadas e burocratizadas, ou seja, nem todos que a sofriam conseguiram minimamente ter acesso a uma alimentação qualificada, pois o sistema capitalista faz-se presente nesse campo sociopolítico e utiliza-se de estratégias de enfrentamento à pobreza da classe subalterna de modo a evitar conflitos e ao mesmo tempo favorecer a acumulação de capital. A pobreza no Brasil está relacionada à forma desigual da distribuição dos recursos e não pela escassez de alimentos. Portanto, a fome é produzida pela e na mediação da riqueza socialmente produzida.

Para melhor compreensão acerca da alimentação como um direito, faz-se necessário realizar um resgate histórico das principais iniciativas do governo acerca do enfrentamento à fome. O tema foi inaugurado no país com os estudos do médico Josué de Castro, visto que já em meados da década de 1930, durante o governo do ex-presidente Getúlio Dornelles Vargas, considerava que a fome não era um fenômeno natural. À vista disso, Castro buscou por meio de seus estudos analisar a fome e conseguiu realizar a associação desta com os fatores das ações humanas, ou seja, a problemática estava intrinsecamente interligada à decorrência da proporção desigual na distribuição da riqueza que era socialmente produzida.

Enfatiza-se que a partir da década de 1930 o sistema econômico brasileiro sofreu modificações, posto que foi afetado pela crise de 1929, provocando no país uma redução na exportação de café e na sua capacidade de importação, e desenvolvendo assim um cenário negativo. Nessa perspectiva, o presidente Vargas buscou adotar medidas estratégicas para reerguer a economia do país, por meio alternativo de implantação de indústrias nacionais, bem como com o desenvolvimento de um novo modelo econômico.

Nosso país possui uma formação sócio-histórica permeada por contradições, conforme descrito no capítulo anterior, e esse novo sistema deu continuidade a essa lógica. Contudo, provocou no campo social a intensificação das problemáticas sociais como a fome, a pobreza, a miséria e a desigualdade social. Nessa perspectiva, Castro (1967) analisa que a ausência de renda seria um dos principais fatores que contribuem para o desenvolvimento dessas problemáticas. Pode-se destacar como exemplo o acesso a uma alimentação de qualidade, a qual ocorre de forma seletiva, pois a comercialização dos gêneros alimentícios indis põe o acesso regular de todos os indivíduos, tendo em vista que a classe dominante, em decorrência de melhores condições financeiras, consegue ter acesso aos melhores alimentos.

A classe subalterna composta tanto pelos os que eram afetados pelo desemprego estrutural, formando um exército industrial de reserva¹⁶, como também por quem trabalhava nas indústrias, estava em péssimas condições de trabalho e não possuía a certeza de receber um salário mínimo. Sendo assim, não tinha condições necessárias para acessar e consumir os gêneros alimentícios adequadamente, intensificando, pois, a fome, processo que acarretava problemas de saúde como obesidade, desnutrição etc.

As lutas sociais, que eram realizadas pela classe trabalhadora em busca de melhores condições de vida e de trabalho durante a década de 1930, ocorriam em função da exploração e tinham a alimentação como uma de suas principais pautas, qual deveria ser analisada e estar presente na agenda política do Estado brasileiro. Salienta-se que Vargas utilizava a imagem de um governante amigo do povo como “pai dos pobres”, incorporando estrategicamente a temática da assistência alimentar no campo das políticas sociais.

Os estudos de Castro exerceram influências no campo público e político. Foi ele que realizou o primeiro inquérito denominado de “As condições de vida das classes operárias do Recife”, abordando questões acerca do consumo alimentar, análise de macro e microelementos, com avaliação das despesas também de habitação, educação, vestuário e transporte com as

¹⁶ Conceito que Marx desenvolve para se referir ao número excedente de pessoas desempregadas na sociedade capitalista, isto é, um desemprego estrutural da economia do capitalismo.

famílias operárias de três bairros do estado de Pernambuco: Santo Amaro, Encruzilhada e Torre. Esse inquérito teve sua publicação em 1535, causando impactos no país.

Desde então, a influência dos estudos de Castro, levou o presidente Vargas à criação do Decreto-Lei de nº 399, que institui, em 1938, a criação do Salário Mínimo no país como uma forma de estabelecer uma remuneração mínima para a classe trabalhadora ter acesso e às condições mínimas de vida como: alimentação, habitação, transporte, lazer etc. Entretanto, até os dias atuais o salário mínimo possui um valor que não é o suficiente para suprir as necessidades mínimas do trabalhador e de sua família, posto que segue a lógica contraditória do sistema capitalista. Os reajustes da classe trabalhadora são fixados abaixo do custo produtivo, visando garantir a apropriação da mais-valia.

Em 1939, Vargas deu início à criação de programas voltados para a problemática da alimentação, mas ainda assim de uma forma restrita e/ou seletiva, de modo que criou o Serviço Central de Alimentação (SCA) no campo do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), para os trabalhadores contribuintes acessarem alimentos e obterem uma alimentação saudável. No ano seguinte, o SCA é absorvido e cria-se o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), articulado pelo Ministério do Trabalho e, posteriormente, à Indústria e do Comércio.

O SAPS foi a primeira iniciativa de restaurantes populares, que ofereciam refeições a baixo custo. A vigência do SAPS foi de 1940 a 1967, período no qual também ocorreram ações no campo da nutrição, por meio da formação de hábitos alimentares. Também foi criada a Coordenação da Mobilização Econômica (CME), em 1942, integrando o Serviço Técnico de Alimentação Nacional, visando a orientação do processo produtivo agrícola e industrial dos alimentos.

É válido destacar que em 1943, Vargas, juntamente a Josué de Castro, criou o Serviço Técnico de Alimentação Nacional – STAN, visando a realização de pesquisas e experimentos no campo da alimentação. Contudo, para um melhor acompanhamento, sistematização dos estudos e comando das políticas relacionadas à alimentação o STAN foi substituído, em 1945, pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA). A CNA foi constituída por meio do Decreto-Lei nº 7.328/1945, posto que também possuía o intuito de realizar pesquisas acerca dos defeitos da dieta brasileira e buscar formas para estimular a população na obtenção de uma alimentação mais saudável por meio da realização de campanhas educativas. Faz-se necessário ressaltar que a formação sócio-histórica brasileira foi permeada por contradições, principalmente no campo da alimentação, pois nem todos os cidadãos tinham acesso a uma alimentação de qualidade.

Salienta-se que no Brasil, em 1946, quem assumiu a presidência foi Eurico Gaspar Dutra, que adotou novas medidas estratégicas, vez que até então não se tinha uma intervenção pautada no enfrentamento da fome e da garantia de uma alimentação de qualidade para todos. Os programas criados pelo governo brasileiro desse período responsabilizavam o indivíduo pela situação na qual se encontrava, vez que a alimentação ainda não era tida como um direito social e configurava em um Estado cada vez mais ausente.

Foi criado, em 1946, como uma das iniciativas do presidente Dutra enfatizar a pesquisa acerca da alimentação, o Instituto Nacional de Nutrição (INN), mas com atividades pautadas no aprofundamento na pesquisa biológica, pesquisa social, educação alimentar e patologia clínica. Contudo, nesse período os debates acerca da fome começam a se desenvolver com mais intensidade na sociedade, contando com o lançamento da grande obra de Josué de Castro “Geografia da Fome”, lançada em 1946, e oferecendo as principais análises dos determinantes da fome e de como o posicionamento do governo brasileiro possuía respostas paliativas.

Eurico Gaspar Dutra elaborou um plano econômico denominado de “Plano Salte”, com a finalidade de desenvolver o campo da saúde, alimentação, transporte e energia por meio de investimentos públicos e privados, bem como uma nova forma de coordenar os gastos públicos. A resistência dos parlamentares no Congresso em prol da defesa dos cortes dos gastos públicos, inviabilizou a execução total deste plano, principalmente no campo da alimentação, que ficou em segundo plano. Como o objetivo era voltado para o desenvolvimento da economia brasileira, observa-se que tal posicionamento segue uma lógica contraditória onde se tem um país que produz nutrientes o suficiente para que nenhum indivíduo se encontre em situação de fome. Por isso, era mais importante o processo da importação e exportação de alimentos, não a superação da fome.

Com o tempo, o cenário econômico do país se modificou, sendo incentivado pelo processo de modernização a partir da década de 1950, que foi marcado pelo desenvolvimento das indústrias e pelo deslocamento das pessoas do campo para a cidade, tendo em vista a expectativa de emprego e de melhores condições de vida atraiu os trabalhadores rurais. A grande quantidade de pessoas que migrava para os centros urbanos provocou desequilíbrios sociais que se mostravam por meio de problemáticas sociais como a segregação urbana, o desemprego, favelização e cortiços, agregando diversas mazelas sociais como a fome, a pobreza e a desigualdade social.

Getúlio Vargas retoma a presidência durante o período de 1951-1954, utilizando o projeto nacionalista focado na forte indústria como o centro da economia e, conseqüentemente, aumentou os conflitos entre as classes por melhores condições de vida, conforme pode-se

destacar em 1953, quando ocorreu a manifestação denominada de “Marcha da Panela Vazia”. Esse foi um movimento que mobilizou parte da sociedade, bem como influenciou as greves e paralisações. A pauta principal desse movimento foram os baixos salários pagos pelas grandes empresas, incompatíveis com as despesas da classe trabalhadora, levando em consideração que muitos possuíam uma grande composição familiar e todos precisavam se alimentar. Essa manifestação passou por momentos difíceis, pois enfrentava a repressão policial. Embora tenha tido obtido reajuste no salário dos funcionários, o encerramento do movimento fez com que o índice de desemprego aumentasse, o que contribuiu para mais pessoas a viver na situação de pobreza, fome e desigualdade social.

Ressalta-se que a CNA era vinculada inicialmente ao Conselho Federal de Comércio Exterior, mas foi transferida, em 1949, para o Ministério da Educação e Saúde, sendo regulamentada, em 1951, como o órgão com competências e responsabilidades no campo da pesquisa na alimentação durante o seu período de existência (1945-1972), bem como ficou responsável por formular uma política nacional de alimentação. Em 1952, realizou a elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição sobre os hábitos alimentares, que foi promulgado em 1953 como o primeiro planejamento de ações voltadas para o campo nutricional do país, visando a assistência alimentar e nutricional nas escolas, para trabalhadores e grupos maternos.

Enfatiza-se que os estudos de Josué de Castro influenciaram o surgimento das primeiras Organizações Não Governamentais (ONGs), cujo intuito era de combater a fome a partir de um entendimento humanitário. Em 1957, ocorreu a criação da fundação da Associação Mundial de Luta contra a Fome (ASCOFAM), que foi a “primeira organização não governamental e internacional que tratou do tema da fome e das políticas para sua resolução” (Nascimento, 2012, p. 15).

A alimentação não era tida como uma pauta política considerada importante, tendo em vista que as criações dos programas governamentais não possuíam a finalidade nem de enfrentar a fome, nem de garantir acesso à alimentação de qualidade para todos, mas sim de responder de forma paliativa as expressões da questão social que se desenvolviam na sociedade – como a fome e a pobreza. Josué de Castro, em 1958, sugere como uma de suas propostas durante o seu mandato como Deputado Federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Cupão Alimentação¹⁷, conforme afirma Nascimento:

¹⁷ Com a atualização das regras ortográficas atualmente é cupom alimentação.

Baseado na experiência americana de 1939 do Food Stamp Plan, um programa que visava à distribuição de um vale para famílias carentes para ser trocado por alimentos. No entanto, a construção de Brasília e outros projetos da época eram prioritários, e, assim, o combate à fome ficou em segundo plano (Nascimento, 2012, p.14).

Destaca-se que as indústrias, a partir da década de 1950, instalavam-se nas terras do campo e que o seu desenvolvimento contribuiu para a modernização da agricultura, por meio das máquinas que elevaram a produção e, proporcionalmente, o crescimento econômico agrícola. Entretanto, esse panorama afetou diretamente a vida das pessoas que ali habitavam, vez que muitas foram expulsas das suas casas por não possuírem a devida documentação de regularização do imóvel.

As condições de trabalho nas indústrias eram precárias, posto que em função do grau de analfabetismo e não da falta da qualificação profissional, os camponeses ocupavam os cargos que demandam uma mão de obra manual, bem como barata. Diante disso, a remuneração era de baixo valor. Em 1955, surge no cenário político as Ligas Camponesas, como um movimento social de suma importância no campo latifundiário, na luta por benefícios, por uma reforma agrária e pelos direitos trabalhistas para os camponeses.

O governo brasileiro estava marcado por um cenário de avanço das lutas sociais, que buscava novas estratégias políticas para a assistência alimentar, tendo em vista que os parâmetros eram intrinsecamente contraditórios: era preciso realizar o crescimento econômico do país e proporcionalmente propor políticas “mediadoras” para a fome. Assim, a partir da década de 1960, o país estava centrado em uma política mais desenvolvimentista, tendo o seu investimento mais voltado para a sua infraestrutura, como por exemplo a inauguração da cidade de Brasília.

A partir de 1964, com a conspiração do golpe militar, ocorreu o desenvolvimento das reformas de base, onde foram pautadas direções mais repressivas por meio da união dos representantes do capital com os militares, proporcionando para os donos das fábricas uma ampliação nos seus lucros e concentração de renda. Nessa perspectiva e de forma proporcional ocorreu a intensificação das precárias condições de trabalho, pois as forças militares utilizavam a violência e a repressão para manter a ordem e silenciar os movimentos sociais. Sendo assim, nos primeiros anos de ditadura militar, as políticas públicas que antes eram colocadas em segundo plano, nesse novo cenário brasileiro eram quase inexistentes, pois as expressões da questão social foram agravadas, como é o caso da fome. Observa-se, pois, que eram desconsiderados os ideais de Castro, o qual foi exilado e faleceu em Paris, em 1973. O cenário modifica-se com o desenvolvimento de uma crise, conforme afirma Nascimento:

Por ocasião da crise mundial de oferta de alimentos entre 1972 e 1974. Em um primeiro momento, as formulações relativas à política alimentar enfatizavam os problemas de disponibilidade agregada de alimentos, particularmente os grãos básicos. Num segundo, a superação da crise leva a uma situação de sobreoferta e de formação de grandes estoques. (Nascimento, 2012, p. 16).

À vista disso, o governo militar adotou novas medidas na área da assistência militar e assim criou, em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), pela Lei nº 5.829, tornando-se o substituto do CNA. Analisa-se que esse novo órgão desenvolveu ações para o campo da alimentação de modo que propiciou em 1973 a instituição do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), “com a finalidade de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda” (Brasil, Decreto Federal nº 72.034/73).

O I PRONAN enfrentou desafios em seu desempenho, assim como foram constatadas irregularidades, limitando, então, sua vigência, que se deu até 1974. Nesse sentido, firmou-se uma nova parceria entre o INAN e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o intuito de elaborar novas diretrizes para a instituição do II PRONAN, que foi aprovado e instituído por meio do Decreto nº 77.116/1976, com vistas a desenvolver programas alimentares e oferecer subsídios aos pequenos produtores rurais, relacionados à elevação da renda do trabalho do campo. Salienta-se que a agricultura familiar utilizada como um dos elementos os quais contribuíram para o enfrentamento da fome no país e os seus ideais ganharam um maior avanço com o II PRONAN (1976). Conforme afirma Silva:

O primeiro a enfatizar a importância de se utilizar alimentos básicos nos programas alimentares, em detrimento dos produtos industrializados que eram adquiridos nos programas anteriores. Além disso, partiu-se do diagnóstico de que os fortes estímulos à produção de commodities agrícolas para exportação tiveram como impacto indireto o estrangulamento da produção de alimentos de consumo interno, que ainda se ressentiam da queda de seus preços devido ao baixo poder aquisitivo dos trabalhadores urbanos (Silva, 2014, p. 19).

Enfatiza-se que o II PRONAN desenvolveu alguns programas, dentre os quais se destaca o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), regulamentado pela Lei nº 6.321/1976, por meio do qual as empresas realizavam ações de alimentação, para que os trabalhadores obtivessem melhores condições alimentares. Mas a finalidade de fato era diminuir os riscos de doenças e acidentes, a fim de que o crescimento do sistema produtivo gerasse lucro para a classe industrial dominante. Esse programa está em vigor até os dias atuais e se regulamenta pelo Decreto nº 10.854/2021 e pela portaria MTP/GM nº 672, de 8 de novembro de 2021, alterando

e colocando a empresa como responsável pela inscrição no site do PAT para realizar a concessão de benefícios, como o vale-refeição ou alimentação para os trabalhadores que recebem até 05 salários mínimos por mês.

As estratégias conservadoras dos governos da ditadura militar impossibilitaram novas implementações do II PRONAN, propiciando a atuação das ONGs em parceria com as entidades religiosas, como por exemplo a Igreja Católica na execução de ações caritativas por meio da entrega de gêneros alimentícios, a exemplo da sopa, com a utilização do discurso de que são intervenções de enfrentamento à fome e à pobreza, como problemáticas que se expandiram no país. Entretanto, a partir de 1979 ocorre o retorno de militantes e intelectuais que buscavam formas de mobilizar a sociedade para participar do campo político brasileiro por meio de novas manifestações acerca da alimentação, momento que possibilitou um desempenho fundamental na agenda política e que contribuiu para a discussão acerca da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país.

A partir da década de 1980 o governo federal estava mais pautado na intervenção da problemática da fome por meio das políticas públicas na área da alimentação e nutrição, tendo em vista que esse período também contou com novas organizações da sociedade civil, associações de bairros e outros movimentos sociais que pressionavam respostas do poder público. Dentre as medidas mais efetivas do governo nesse cenário político, Nascimento pontua:

O governo federal chegou ao final da década de 1980 operando 12 programas de alimentação e nutrição. São eles: Programa de Suplementação Alimentar – PSA; Programa de Complementação Alimentar – PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC; Programa de Alimentação Escolar – PAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico – PCBE; Programa de Combate à Anemia Ferropriva; Programa de Combate à Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIA; e Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (Nascimento, 2012, p. 18).

À vista disso, destaca-se que as mobilizações da sociedade civil foram de suma importância para a criação dos programas pelo governo brasileiro. É válido destacar que eles influenciaram para a intervenção do governo do presidente José Sarney de Araújo Costa no campo da alimentação, haja vista que ele instituiu, em 1986, o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) por meio do Decreto-Lei nº 93.120/1986, quando foram entregues cupons para as crianças carentes, com até sete anos de idade, conforme institui o artigo 2º:

“Cada criança beneficiária terá direito a um litro de leite por dia” (Brasil, 1986, artigo 2º). Sendo assim, esse acesso se dará por meio da entrega de cupons para as famílias das crianças que possuem uma renda per capita de até dois salários mínimos.

O presidente José Sarney também realizou no ano de 1986 a I Conferência Nacional de Alimentação (CNA) e a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), pois a alimentação passa a ganhar mais foco e centralidade na agenda política, bem como na articulação com a saúde. O indivíduo que se encontra em situação de fome pela ausência de uma alimentação saudável vai sofrer impacto em sua saúde, com o surgimento de doenças. Nesse cenário, destaca-se que foi proposta a criação de conselhos para políticas públicas voltadas para o enfrentamento da fome, quando foi sugerido o Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN). Para integrar e sistematizar o funcionamento do Conselho, foi recomendada a inserção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito estadual e municipal. Nesse sentido, a I CNA propiciou uma ampla discussão acerca do conceito da Segurança Alimentar e Nutricional, levando em consideração que os indivíduos deveriam ter acesso a condições de alimentos de qualidade para sua existência, assim como deveriam ter outras necessidades atendidas, como habitação, educação e saúde.

Entretanto, o governo de Sarney priorizou o lado econômico, a dívida externa e deixou novamente em segundo plano as pautas do social como a alimentação. Com o passar dos anos, as lutas sociais mantiveram-se presentes na sociedade e influenciaram na formulação da nova Constituição Federal, promulgada em 1988. Assim, a sociedade civil brasileira reivindica por meio de suas lutas melhores condições de vida, processo de suma importância para a elaboração de políticas públicas nas áreas da educação, saúde, alimentação, entre outras.

Em 1991, no governo do presidente Fernando Collor de Melo, foi instituída a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da fome, para examinar as principais causas da fome e estratégias para a segurança alimentar. No ano de 1992, Collor desativou o PNLCC e outros programas interligados à temática da alimentação, posto que o seu governo reduziu os gastos no orçamento para o âmbito do social e usou a alegação de que era uma forma de reduzir os gastos públicos, a fim de prevenir o país de uma futura crise econômica, adotando, assim, medidas com tendência neoliberal, as quais são os desmontes das políticas públicas.

A sociedade civil com atuação por meio de seus movimentos sociais e suas reivindicações se manteve presente no cenário político com vistas à luta pela garantia dos direitos sociais. Por isso, pressionou o governo para que medidas mais eficazes fossem tomadas para o enfrentamento das diversas problemáticas que estavam se desenvolvendo, sendo a fome uma delas. Destaca-se que a atuação do Movimento pela Ética na Política que se fez presente

nesse momento, levando a criação da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida¹⁸, juntamente a movimentos sociais na luta contra a corrupção contribuíram para o *impeachment* de Collor, em 1993, quando foi substituído pelo ex-presidente Itamar Augusto Cautiero Franco. Franco propôs estratégias para manter a hegemonia neoliberal, mas com um parâmetro que também atendessem as necessidades da sociedade.

A partir de 1993, com a elaboração e divulgação dos resultados do mapa da fome, foi possível analisar os altos índices de pessoas em situação de fome. Dessa forma, o governo federal criou medidas para enfrentar tal problemática. Dentre elas, lançou o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) em 1993 e criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) por meio do Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, como um órgão colegiado brasileiro vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o qual possuía abrangência nacional com iniciativa voltada para a coordenação de programas articulados à temática da segurança alimentar em prol de uma alimentação saudável. Pontua-se que em 1994 ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), que trouxe consigo abordagens acerca da problemática da fome no âmbito nacional e a importância da alimentação na vida dos cidadãos.

Ressalta-se que o CONSEA foi extinto em 1995 no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que optou estrategicamente por utilizar os ideais que favorecem a defesa da economia brasileira no processo de importações de alimentos. O enfrentamento da problemática da insegurança alimentar não se tornou uma pauta primordial em seu governo e contribuiu para o desmonte das políticas públicas, desvinculando o Estado de seu papel de mediador civilizatório no desenvolvimento da rede de proteção social.

O governo de FHC tomou como medida estratégica para compensar a extinção do CONSEA o Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, que instituiu o Programa Comunidade Solidária (PCS) e seu Conselho da Comunidade Solidária, cuja intenção era desvincular a problemática social da política econômica do país. As ações articuladas tinham como instância o vínculo do governo com a sociedade civil, em prol da inclusão social, e desenvolviam atividades vinculadas com a temática da segurança alimentar e nutricional. Assim, ocorreu a desconstrução de agendas políticas sobre a alimentação saudável para os cidadãos, bem como o reforço das parcerias com o setor privado, com forte desenvolvimento de projetos sociais realizados pelas ONGs.

¹⁸ Movimento articulado por diversos âmbitos da sociedade brasileira, referindo-se à cidadania constituir o processo de socialização e solidariedade, visando uma maior participação social nos comitês juntamente com o governo.

A onda neoliberal fez-se presente no país e afetou diretamente as políticas públicas por meio do crescimento de cortes orçamentários, que prejudicavam os programas de enfrentamento à fome. Desse modo, mais uma das medidas adotadas nessa direção no governo FHC foi a extinção do INAN, em 1997. A partir do segundo mandato de FHC como presidente, iniciado em 1999, houve o desenvolvimento de uma nova estratégia acerca da intervenção pública no enfrentamento à fome e à pobreza, que visava também minimizar as reivindicações sociais. Sendo assim, o PCS sofreu algumas alterações, com suas atribuições repassadas para o Programa Comunidade Ativa (PCA), que manteve as mesmas atividades, tanto institucionais, como operacionais do programa anterior. Ademais, ainda instituiu o Programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS).

Um dos méritos do governo de FHC foi a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em 1999, que reconheceu a alimentação como direito fundamental do ser humano e vinculou-se à Política Nacional de Saúde, uma vez que a desnutrição, a obesidade, dificuldades de crescimento, a mortalidade infantil, entre outras problemáticas são desenvolvidas em razão do não acesso da população à alimentação de qualidade. A PNAN está estruturada em coordenações, conforme pontua Silva:

Coordenada pela Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), vinculada ao Departamento de Atenção Básica do MS, e sua estrutura de trabalho nacional contava com: 27 coordenações estaduais de alimentação e nutrição; seis Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição (CECAN);²⁶ e três Centros de Referência (CEREF),²⁷ além de uma rede não institucional de colaboradores temáticos (Silva, 2014, p. 29).

Em seu segundo mandato (1999-2002), FHC também criou novos programas em termos da temática da alimentação, visando implementar medidas para enfrentar a problemática da fome e, proporcionalmente, os seus impactos na vida dos indivíduos. Nesse sentido, o governo optou pela inserção de programas de transferência de renda, dentre eles destaca-se o Programa de Renda Mínima/Bolsa-Alimentação, regulamentado pela Medida Provisória nº 2.206-1/2001, vinculado à Política Nacional de Saúde. Tal programa tinha a finalidade de promover melhores condições para crianças menores de 06 anos de idade e gestantes de baixa renda por meio de dois eixos: o primeiro caracterizado por meio de uma renda complementar com os valores de R\$ 15,00 a R\$ 45,00; e o segundo pautado na participação de ações básicas no campo da saúde, com a intenção de ampliar a inclusão social e reduzir a desnutrição e a mortalidade infantil.

O Instituto Cidadania¹⁹, por meio de estudos sobre as consequências da fome na sociedade, apresentou em 2001 ao governo de FHC o Projeto Fome Zero. Mas não recebeu uma boa recepção, ficando, pois, em segundo plano. Só a partir de 2003 a política de alimentação passa a despertar e ocupar um maior espaço e atenção na agenda política, com Luiz Inácio Lula da Silva eleito, em 2002, como novo presidente. O governo Lula deu destaque e atuação para a segurança alimentar dos cidadãos, bem como para o enfrentamento da fome, da pobreza e das demais problemáticas do país.

Dentre as principais iniciativas do governo Lula frente à problemática da fome, pode-se pontuar a implantação do Programa Fome Zero (PFZ), em 2003, que constituiu orçamentos e estruturas eficazes para combater a expansão da pobreza e da fome no país. Assim, salienta-se que o governo Lula ampliou o espaço da fome na agenda política, por meio do discurso pautado na garantia de direitos sociais e sua relação com os movimentos sociais. Contudo, o governo, com um discurso contraditório, manteve os ideais de uma política neoliberal e adotou medidas estratégicas para minimizar as expressões da questão social.

Destaca-se que o governo Lula recria, em 2003, o CONSEA, pelo Decreto nº 4.582, tornando-o um órgão federal, que funciona como um espaço de amplo debate político com a participação da sociedade civil para formular, monitorar e avaliar as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Enfatiza-se que a sigla permanece a mesma, mas que a nomenclatura foi atualizada, sendo denominada como Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ainda em 2003, o governo criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), encarregado pela sistematização e coordenação das políticas sociais voltadas para a alimentação.

Dentre os programas criados no governo Lula na área da alimentação, é crucial expor o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), regulamentado pela Lei nº 10.689/2003, com a finalidade de combater a fome e realizar a promoção da segurança alimentar e nutricional. O PNAA é um benefício financeiro efetivado por meio do acesso a alimentos em espécie e pelo cartão unificado, sendo o cartão o mais utilizado, o que fez com o que o programa ficasse conhecido como Cartão Alimentação. Conforme afirma Silva (2014, p.33): “O Cartão Alimentação serviria também como ação complementar às demais transferências de renda, como a Bolsa Escola e a Bolsa Alimentação, em curso desde o governo anterior”.

¹⁹ Instituto Cidadania, ONG dirigida à época pelo próprio Lula. Com base no trabalho de uma equipe de especialistas e debatida nacionalmente, foi elaborada uma nova proposta de política nacional de SAN, denominada Projeto Fome Zero (Silva, 2014, p.31).

Assim, para execução do PNAA, o governo Lula realizou articulação com os governos estaduais e municipais, com a formação de Comitês Gestores e seleção de famílias enquadráveis nos critérios - estar em situação de insegurança alimentar e nutricional e possuir a renda mensal per capita inferior a R\$120,00, sendo correspondente ao valor de meio salário mínimo do ano de 2003 - para ter acesso ao benefício financeiro. Os comitês também eram responsáveis por acompanhar e orientar as famílias beneficiárias. Desse modo, Silva (2014, p. 33) pontua que “Essas famílias recebiam R\$ 50, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), para a aquisição de alimentos, valor estimado pela CONAB como o necessário para a aquisição de uma cesta básica à época”. Entretanto, no final de 2003, o governo federal modificou sua estratégia de intervenção de combater a fome com o lançamento do Programa Bolsa Família²⁰ (PBF), consolidado como a principal ação do governo no combate à fome, à pobreza e à miséria no país. Este programa englobou os programas de transferência de renda em curso até então, como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

Em 2004, o MESA foi transformado em Secretaria Nacional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e em seguida ocorreu a fusão do MESA com o Ministério da Ação Social (MAS), o que fez com que surgisse o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O MDS é o órgão federal responsável por promover a inclusão social e o bem-estar dos cidadãos, bem como implementar e monitorar os programas de transferência de renda e demais ações da assistência social.

O MDS ficou responsável por coordenar o novo PBF, cujos beneficiários precisavam estar inscritos no sistema do Cadastro Único, que foi instituído pelo governo federal por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de junho de 2001 e mantém-se até a atualidade como o principal sistema de gerenciamento acerca da pobreza. O Cadastro Único foi adotado estrategicamente para identificar as famílias em situação de pobreza, dado que para se ter acesso aos principais programas de transferências de renda se faz necessária a inserção nesse sistema, para fins de comprovação da situação social das pessoas.

O governo também buscou utilizar como estratégia o estímulo ao sistema produtivo de alimentos locais, principalmente para os agricultores, com o intuito da comercialização e do consumo de alimentos, onde se utiliza o termo soberania alimentar, que é caracterizado, conforme afirma Silva (2014; p. 37) “à capacidade e ao direito que as comunidades possuem

²⁰ Programa Bolsa Família (PBF), visa garantir uma renda mínima para as famílias em situação de pobreza, bem como interliga-se com outras políticas públicas como a educação, saúde e assistência social. Esse programa possui condicionalidades, isto é, uma política focalizada onde nem todos tem acesso, posto que para obter acesso era preciso encaixar-se nos critérios estabelecidos pelo programa.

de garantir a produção e distribuição de alimentos básicos para sua sobrevivência, diminuindo sua dependência externa”. Nesse sentido, o governo Lula adotou políticas que além de garantir renda por meio do trabalho, também propiciou os alimentos para a população. Assim, destacam-se duas principais políticas: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)²¹ e, como sugestão do CONSEA, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O PAA merece destaque por ter sido uma ação em parceria entre MDS, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), no âmbito do PFZ, instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Quanto ao programa, Silva afirma que:

Esse programa passou a permitir a compra pública de produtos de agricultores familiares, a preços estabelecidos pela CONAB, para doação a entidades sociais, merenda escolar ou formação de estoques, integrando política agrícola e de segurança alimentar. Com isso, busca-se estimular o desenvolvimento de circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos (Silva, 2014, p. 38).

Nessa perspectiva, as estratégias do segundo eixo do PFZ estavam voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, isto é, para o meio rural e para as populações que ali habitavam, incorporando a SAN em ações relacionadas à agricultura e acesso à água. O PAA tinha também a finalidade de manter uma relação de fortalecimento com os movimentos sociais. Em 1995, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que seguia uma linha de crédito para o desenvolvimento rural, mas somente em 2003, no governo Lula, obteve uma melhor estrutura e administração pública que passou a desenvolver uma série de ações voltadas para o crescimento da capacidade de produção, bem como o aumento de empregos e renda dos agricultores familiares.

Com o tempo, o PFZ tornou-se a Estratégia Fome Zero, por meio da qual ocorriam intervenções com o MDS e diversos ministérios no intuito de enfrentar a fome e demais problemáticas no país. Ainda no ano de 2004, destaca-se que foi realizada a II CNASN, com a participação da sociedade civil, do governo e demais movimentos sociais, quando foram contempladas temáticas como a reforma agrária, promoção da agricultura familiar, alimentação enquanto direito. Nesse momento também foi sugerida a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), como mais uma forma de ampliar a política da alimentação

²¹ “O PNAE, de responsabilidade do MEC, consiste em uma política pública que existe desde os anos 1950. Ele visa fornecer alimentação às crianças matriculadas em escolas públicas, cumprindo papel central no acesso à alimentação” (Silva, 2014, p. 38).

na sociedade brasileira, que foi aprovada apenas em 2006, tornando-se uma grande conquista para a área.

Ressalta-se que a aprovação da LOSAN/2006 contribuiu para maior centralidade da temática do enfrentamento à fome e da viabilização da alimentação para todos os cidadãos como direito, tendo em vista que resultou de um percurso de lutas sociais. A sociedade civil não se desmotivou em função das péssimas intervenções do governo brasileiro e manteve-se firme na busca por melhores condições de alimentação reconhecida um direito. É evidente que enfrentou limites por meio dos recursos orçamentários dotados, que não eram suficientes para atender às demandas apresentadas e assim superar a fome.

Enfatiza-se que a LOSAN foi promulgada e previa alguns pré-requisitos, dentre eles se destaca a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio da Lei nº 11.346, posto que possuía a finalidade de se integrar, interligar e estruturar as diversas políticas públicas atreladas a SAN, tanto no âmbito federal, como também no estadual e municipal, bem como visava manter a articulação entre o governo e a sociedade civil acerca da alimentação e acompanhar, monitorar e avaliar as políticas da SAN no Brasil. O SISAN possui como pilares a realização da CNSAN, o CONSEA e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

Em 2007, ocorreu a III CNSAN, com o intuito de fortalecer a soberania do SAN por meio da busca de novas diretrizes para viabilizar o avanço das políticas públicas na área social. A defesa da ampliação da participação da sociedade civil foi importante porque apontou os principais avanços das expressões da questão social como a fome, a pobreza e a desigualdade social, e sugeriu como proposta a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Contudo, essa política apenas foi aprovada em 2010, quando foi regulamentada na LOSAN pelo Decreto nº 7.272, com a finalidade de assegurar os direitos dos cidadãos de obter uma alimentação adequada, por meio da SAN, pautada em ações eficazes para o enfrentamento da fome e o comprometimento com as práticas alimentares regulares dos indivíduos.

A alimentação passou a ser vista e prevista como um direito apenas no ano de 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64/10, que modifica o 6º artigo da Constituição Federal de 1988, com a inclusão da alimentação aos demais direitos sociais. Sendo assim, o Estado passou a ser o responsável para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), posto que também está associado ao direito à saúde, ao bem-estar, à qualidade de vida e outros fatores. Destaca-se que essa conquista se deu por meio das pressões, reivindicações e das fortes lutas sociais advindas de mobilizações da sociedade civil e dos movimentos sociais. Assim, a

participação social foi de fundamental importância na construção do planejamento de políticas públicas, programas, projetos sociais que aspiravam uma transformação na realidade na qual os sujeitos estão inseridos.

3.2 A atuação do Assistente Social frente às políticas públicas de combate à insegurança alimentar

Já explanamos que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano e que é dever do poder público garantir a segurança alimentar e nutricional de toda a população. Além disso, pontuamos que a garantia da segurança alimentar se dá por meio do SISAN (2006) instituído pela LOSAN (2006). Aqui, iremos destacar a atuação do Assistente Social frente às políticas de combate à insegurança alimentar e nutricional. Inicialmente, é de suma importância lembrarmos que historicamente o Serviço Social está vinculado às demandas da classe trabalhadora/subalterna, tendo o desenvolvimento de políticas públicas como a principal ferramenta de intervenção ou respostas das expressões da questão social.

Regulamentada na Lei nº 8.662 de 07 de junho de 1993, a profissão é reconhecida por ter uma natureza interventiva e analítica com um caráter interdisciplinar. Desse modo, enfatiza-se que os Assistentes Sociais possuem uma base fundamentada na dimensão teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, que lhes propiciam uma análise e compreensão mais ampla da realidade social na qual o indivíduo está inserido, para obtenção de um olhar com criticidade, capaz de decifrar a essência do contexto e não apenas a aparência.

Nesse sentido, os Assistentes Sociais atuam cotidianamente com as múltiplas expressões da questão social e é pelo planejamento que objetivam construir propostas de intervenção por meio de projetos e programas, com a finalidade de viabilizar os direitos e propor uma transformação efetiva na realidade do indivíduo. Por isso, o seu exercício profissional possui aparatos legais do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), bem como é regido pelas competências e atribuições impostas na Lei nº 8.662/1993, conforme os artigos 4º e 5º, que regulamentam a profissão.

O Assistente Social no planejamento e gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) possui, dentro de suas atribuições e competências, o compromisso de criar medidas de enfrentamento às expressões da questão social, reforçando e fortalecendo a natureza da profissão, ou seja, “decifrar as múltiplas expressões da questão social, sua gênese e as novas características que assume na contemporaneidade” (Iamamoto, 2004, p. 28-29). Essas expressões podem e são manifestadas em função das desigualdades, da fome e da pobreza.

Sendo assim, salienta-se a necessidade de respostas públicas do governo, que são expressas majoritariamente por interferência do desenvolvimento de políticas públicas para atender as necessidades da classe subalterna.

O Código de Ética Profissional do Serviço Social preconiza a participação do Assistente Social na elaboração e gerenciamento das políticas sociais públicas, bem como na formulação, implementação e avaliação dos programas sociais (CFESS, 1993, p.26). Dito isso, destaca-se a importância da profissão para a PNSAN do país, já que com o olhar crítico compreendemos que a fome no Brasil não ocorre devido à escassez de alimentos, mas sim por uma questão de contradição e exploração da força de trabalho da classe trabalhadora, sobretudo porque o Brasil é o 5º país do mundo exportador de grãos e commodities. Além disso, observamos que a subnutrição é uma das principais demandas apresentadas aos Assistentes Sociais no cotidiano de seu exercício profissional.

Nessa perspectiva, reforçamos que historicamente a alimentação é uma área que não foi colocada como prioridade na agenda política e foi tardiamente considerada como um direito social no país. Esse direito só foi conquistado por meio de um conjunto de articulação dos movimentos sociais, como a luta agrária, a afirmação da cultura alimentar e outros movimentos que fortaleceram cada vez mais essa discussão graças à reivindicação por respostas para ampliação dos programas que são capazes de intervir na problemática da fome na sociedade brasileira.

Como profissionais, os Assistentes Sociais estão vinculados a luta contra a fome, pois possuem um compromisso com a sociedade, estabelecido pelos contidos no Projeto Ético-Político (PEP), que defende a democracia e a participação da categoria nos movimentos sociais para um maior fortalecimento em espaços de diálogos com os cidadãos acerca das políticas públicas. Enfatiza-se que a alimentação se tornou um novo campo de atuação institucional e político do Assistente Social, pois está intrinsecamente interligada à PNSAN, que visa promover a garantia de uma SAN e do DHAA aos cidadãos.

Nesse sentido, as ações realizadas pelos profissionais do Serviço Social no âmbito da insegurança alimentar tendem a potencializar a efetivação dos direitos sociais, além de conseguirem mensurar o alcance das políticas públicas de enfrentamento, tendo em vista que para que haja uma maior efetivação e abrangência dos programas de combate à fome é necessária uma aproximação com o público. Desse modo, ressalta-se que o Assistente Social na política de combate à insegurança alimentar é visto como o intermediador, ou seja, o facilitador que irá empoderar os indivíduos sobre o direito à alimentação.

Para que seja possível empoderar o indivíduo sobre seu direito à alimentação adequada e de qualidade é necessária a construção de uma intersectorialidade, a fim de realizar a organização das redes de proteção para a superação de práticas assistencialistas no combate à insegurança alimentar, que se fazem ainda presentes no cotidiano brasileiro. No campo de atuação do Assistente Social frente à problemática da fome, tem-se a política de segurança alimentar articulada em conjunto com as demais políticas, como por exemplo a saúde, a educação, a assistência social e a agricultura, que objetiva a promoção de ações por meio da intersectorialidade dos serviços para viabilizar o DHAA.

Assim, o SAN deve ser garantido de forma operacionalizada em caráter coletivo entre as diversas políticas públicas, pois é dever do Estado garantir a efetivação das práticas alimentares para os cidadãos. Os Assistentes Sociais devem estar inseridos nessa operacionalização, tendo em vista que desenvolvem uma atuação baseada na prática de natureza interventiva diante de suas competências e atribuições privativas descritas na Lei de Regulamentação, conforme citada anteriormente. Essa lei lhes permite atuar no planejamento estratégico de planos e programas pautados na viabilização dos direitos sociais e no enfrentamento das problemáticas que se desenvolvem no país, em escala nacional, regional, estadual e municipal.

A participação no planejamento também deve ser realizada em consonância com as demandas da população, em especial, quem encontra-se em situação de insegurança alimentar, já que são eles os sujeitos que estão diretamente inseridos nessa problemática. Contudo, vale pontuar que a criação dos programas e projetos acerca do direito à alimentação possuem um cunho político estratégico, posto que o governo brasileiro é neoliberal, bem como é permeado por contradições do sistema capitalista, com particularidades tardias. Dessa forma, visam garantir o mínimo social, para equilibrar as relações sociais, principalmente quando se trata das pautas reivindicatórias dos movimentos sociais, para que esses movimentos não afetem os interesses individuais e o processo de acumulação capitalista.

Até aqui, pontuamos que é através das políticas sociais que se configura a atuação dos Assistentes Sociais na viabilização dos direitos dos indivíduos, mas é válido sublinhar que diversos desafios são encontrados, já que as políticas desenvolvidas são cada vez mais focalizadas e seletivas. Essa focalização ocorre em decorrência do avanço das condicionalidades e dos critérios postos pelo governo brasileiro, que coloca a focalização e a seletividade como uma estratégia no campo político-econômico para o sistema produtivo, processo que implica a diminuição do quantitativo de usuários que conseguem acessar aos

determinados programas e benefícios. Tudo isso dificulta e limita diariamente o exercício profissional do Assistente Social.

É de suma importância elucidar que dentro da intersectorialidade das políticas se destaca a questão alimentícia, que mais se articula com a Política de Assistência Social, tendo em vista que esta é a política da Seguridade Social que possui os principais programas voltados para o enfrentamento da insegurança alimentar, da pobreza, da desigualdade social e das demais expressões da questão social. Desse modo, pontua-se que a PNSAN se operacionaliza nos municípios em maior articulação com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), bem como o SISAN se relaciona com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) por meio de programas e benefícios sociais, como o Programa Cozinha Comunitária. Ademais, existem s Benefícios Eventuais que atendem situações de vulnerabilidades pertinentes aos usuários da PNAS. Os benefícios eventuais são uma modalidade de provisão básica de caráter suplementar, temporário, que tem como uma das principais formas de benefícios solicitados e concedidos o auxílio alimentação na modalidade de cesta básica.

É possível analisar que a situação de insegurança alimentar e nutricional é considerada uma vulnerabilidade que afeta diretamente a vida da população e faz-se presente na realidade da sociedade brasileira, posta como a maior demanda dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) nos municípios. Desse modo, constrói-se um planejamento de ações nos territórios por meio dos equipamentos e serviços socioassistenciais em parceria com a SAN, cujo objetivo está na criação de novos programas, ações e benefícios para garantir o DHAA, com a presença dos Assistentes Sociais no campo de intervenção frente à problemática da insegurança alimentar.

A atuação profissional de Assistentes Sociais se pauta no campo da busca ativa, isto é, na realização de estratégias para alcançar as famílias territorializadas em situação de insegurança alimentar por meio de serviços, programas e outros projetos. Tal atuação também visa realizar a socialização de informações, a orientação acerca dos direitos sócias e a realização de intervenções por meio de encaminhamentos na identificação das demandas apresentadas pelas famílias. Para obter uma efetiva busca ativa se torna necessária a utilização do Mapa de Insegurança Alimentar (Mapa INSAN), como auxílio na identificação das famílias que estão em situação de insegurança alimentar por meio dos dados obtidos do Sistema do Cadastro Único e do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

A atuação do/a Assistente Social acerca do direito à alimentação está presente nas potencialidades das políticas desenvolvidas nos equipamentos de referência com a realização

de atividades de Educação Alimentar e Nutricional (EAN)²², que podem ocorrer via serviços da rede socioassistencial, bem como por intermédio da prática do Assistente Social, tomando como por exemplo o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família (PAIF), que realiza o trabalho social com as famílias por meio de ações comunitárias com oficinas de socialização de informações e orientações.

Nesse aspecto, ainda é válido salientar que programas desenvolvidos pela Política de Assistência Social, como o Programa Cozinha Comunitária, busca garantir a estruturação de equipamentos públicos que são de fundamental importância para a promoção do DHAA, integrando a PNSAN, com a intenção de que a fome seja saciada e satisfeita de maneira imediata e contínua. Por fim, cabe aos Assistentes Sociais a busca pela qualificação profissional contínua, a fim de que apreendam estratégias efetivas e transformadoras de intervenção, as quais possam lhes dar suporte para realização de uma atuação pautada na criticidade. Essa qualificação profissional pode combater os desafios impostos pelas constantes transformações que os espaços socio-ocupacionais vêm sofrendo, que vão de encontro à defesa intransigente dos direitos humanos, da justiça, da liberdade e da democracia (CFESS, 1993b).

Por isso, no capítulo seguinte buscaremos realizar uma avaliação política do Programa Cozinha Comunitária do Estado de Pernambuco, tendo em vista que a avaliação faz parte do ciclo das políticas públicas, bem como faz parte de uma das principais competências do profissional do Serviço Social. Por essa razão, é importante a análise de um programa executado para garantir a superação da insegurança alimentar no Estado.

3.3 Programa Cozinha Comunitária como estratégia de enfrentamento à insegurança alimentar em Pernambuco

No capítulo anterior foi possível observar algumas determinações sociais da fome em Pernambuco. Aqui, vamos tratar de uma das estratégias de enfrentamento a essa problemática no Estado. Inicialmente, é válido dizer que em seu artigo terceiro a Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, possui como principais objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a garantia de um desenvolvimento nacional, que objetiva a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais. Além disso, busca promover o bem-estar de todos (Brasil, 1988). Para que seja possível a

²² Área do conhecimento que tem a finalidade de ofertar a prática voluntária de hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o acesso ao DHAA.

concretização de tais objetivos presentes na Carta Magna, é necessário investimento em políticas públicas que visem superar a problemática da desigualdade social, da pobreza e da fome com a garantia diária da alimentação adequada e nutricional para toda a população.

Em 2003, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Política Nacional de Segurança Alimentar passou por um avanço, onde foi possível verificar um maior investimento financeiro do governo perante a temática, que resultou em uma série de estratégias que fizeram parte do combate à extrema pobreza e à fome no país. Em seu governo, Lula assume o compromisso²³ de combater a fome e, como um dos resultados de sua promessa, apresenta nos primeiros dias de governo o Programa Fome Zero (PFZ), que tem por objetivo combater a fome por meio da melhoria da renda, já que a problemática estaria mais interligada à questão econômica do que a escassez de alimentos.

As ações pactuadas com a reformulação do PFZ destacavam quatro diferentes eixos para garantir a superação da insegurança alimentar: a ampliação do acesso aos alimentos; o fortalecimento da agricultura familiar; a promoção de processos de inserção produtiva; e articulação, mobilização e controle social. Como pontua Aranha:

Este desenho tem somente um efeito organizativo. Todos os programas se integram na mesma estratégia e nenhum isolado conseguiria sozinho atingir a meta de zerar a fome. O Fome Zero não é a soma das partes, mas a integração e a sinergia gerada nesta integração (Aranha, 2010, p. 81).

Para que fosse possível a construção e efetivação de uma política ampla que amenizasse a situação da fome no país, era necessário que as ações implementadas possuíssem uma estratégia operacional baseada em seis linhas centrais de atuação governamental: i) transferência de renda; ii) compras públicas; iii) programas de apoio; iv) participação popular; v) articulação territorial; e vi) consolidação institucional.

Desse modo, vamos desenvolver aqui a terceira linha de atuação do governo federal, que buscou firmar políticas e programas com vistas à promoção da segurança alimentar. Entre as estratégias de enfrentamento, encontra-se o Programa Cozinha Comunitária (CC), criado pelo governo federal como estratégia para garantir à população o acesso à alimentação adequada e nutricional no país. O Programa faz parte de uma vasta PNSAN e tem como principal estratégia a ampliação de ofertas de refeições que sejam nutricionais e balanceadas para o desenvolvimento humano.

²³ Em seu primeiro discurso como presidente eleito, em 20 de outubro de 2002, Lula afirmou: “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida”.

Desse modo, o Ministério de Desenvolvimento Humano, prevê no Programa CC a distribuição de 200 refeições diárias, com um funcionamento mínimo de cinco dias. Sendo assim, o Programa define que as cozinhas são como Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN's). O Programa Cozinha Comunitária visa promover atividades educativas a respeito da alimentação adequada, bem como a profissionalização de usuários do serviço e a aquisição de 30% dos insumos utilizados pela agricultura familiar local. O programa busca atingir a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social e deve ser implementado em locais periféricos do município, onde haja maior concentração de pessoas em situação de risco, priorizando:

(...) trabalhadores de baixa renda, idosos, desempregados, agricultores familiares oriundos de comunidades de baixa renda, populações desassistidas e pessoas situadas abaixo da linha de pobreza, tendo como área de abrangência todo o território nacional, com preferência nas áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), municípios do semiárido (sic), regiões metropolitanas e municípios do CONSAD (Brasil, 2007a, p. 6).

Dessa forma, pontua-se que sua localização também deve ser estratégica para que o usuário do serviço não necessite da utilização de meios de transporte para a realização da refeição (MDS, 2007; b:7), tendo em vista a vulnerabilidade na qual se encontra esse usuário. As cozinhas devem ser geridas prioritariamente por órgãos da gestão pública, como também por meio de parcerias entre o público e o privado que não possua fins lucrativos.

Em se tratando do Estado de Pernambuco, a política é implementada em consonância com o Programa Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, como também pela Secretaria Executiva de Desenvolvimento e Assistência Social e pela Superintendência das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional. O programa faz parte da política de assistência já que o mesmo desenvolve atividades de inclusão social produtiva, bem como o fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária, além de ações educacionais acerca da segurança alimentar. Nos últimos anos, o Estado vem promovendo o incentivo à implementação nos municípios por meio do cofinanciamento denominado de “Tá na mesa Pernambuco”.

O Programa Cozinha Comunitária desenvolvido no Estado de Pernambuco busca assegurar uma alimentação adequada aos indivíduos que estão em vulnerabilidade social, passando por um estado de insegurança alimentar. É um meio de superação da problemática, tendo em vista que Pernambuco caracteriza-se como um dos estados com maiores índices de desigualdades do país, conforme dados supracitados em capítulos anteriores. Nesse sentido, o Programa CC possui como objetivo a transferência de recursos financeiros do Fundo Estadual

de Assistência Social (FEAS), para cofinanciar serviços que promovam a segurança alimentar e nutricional em diversos municípios pernambucanos, cuja meta é a distribuição de 200 refeições saudáveis, diárias, por equipamento.

Como público alvo destacam-se as pessoas em situação de vulnerabilidade social²⁴, com insegurança alimentar no Estado, sendo considerados grupos prioritários as pessoas em situação de rua, com deficiência, vítimas de violência, povos e comunidades tradicionais, afetadas por calamidade ou situação de emergência e a população LGBTQIA+. Vale destacar que para seu bom funcionamento, é necessário que a CC seja implementada em um imóvel de fácil acesso aos usuários em questão, que possua segurança e conforto, a fim de atender os critérios de acessibilidade e vigilância sanitária. Além disso, pontua-se que $\frac{1}{4}$ das refeições podem ser comercializadas, respeitando os valores populares (que variam entre R\$3,00 e R\$5,00 reais), uma vez que o público beneficiário é referenciado pela assistência social e encontra-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Ainda, enfatiza-se que o Programa visa promover oficinas de qualificação para os usuários dos equipamentos de referência que são beneficiados pelo Programa CC. O programa busca minimizar os efeitos negativos da insegurança alimentar e promover a economia local, para que seja possível a efetivação de forma qualitativa. Nesse sentido, o Estado disponibiliza um manual técnico com o planejamento do processo de implementação do Programa. Nesse manual, estão contidas sugestões para montagem de equipe técnica, planta arquitetônica para exemplo de como deve ser a estrutura física da cozinha, materiais e utensílios que devem ser utilizados e a enumeração das responsabilidades assumidas com a pactuação do programa. Assim, o Programa CC tem articulação com a Rede de Equipamentos da Assistência Social, e estabelece também como critério o beneficiário ser assistido (a) no CRAS de seu município.

Observou-se o agravamento da insegurança alimentar em 2020, com o início do cenário de pandemia por Coronavírus (COVID-19), doença respiratória causada pelo vírus SARS-COV-2, anunciada em contexto mundial e nacional com a declaração da pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que levou à letalidade 693.853 pessoas no Brasil, segundo dados obtidos pelo Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS, 2023). Esse agravamento atingiu a população mais pauperizada, que não contava com acessos à saúde em sua ampla rede. Como consequência direta e indireta, a situação de vulnerabilidade e risco social, insegurança alimentar, pobreza e extrema pobreza, foram fatores expressivos no país.

²⁴ Conceito multidimensional que se refere à condição de indivíduos ou grupos em situação de fragilidade, que os tornam expostos a riscos e a níveis significativos de desagregação social (Ximenes, 2010).

Segundo a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base em dados do Instituto Gallup, obtidos em 2022, em 2021 a insegurança alimentar afetou 36% da população brasileira, superando a média global, que foi de 35%.

Diante desse contexto marcado por desigualdades sociais, miséria, desemprego, fome, o Estado Pernambucano apresenta índices alarmantes de insegurança alimentar, gerando um adensamento das expressões da questão social. Dados obtidos em Pernambuco indicam que a taxa de domicílios em algum nível de insegurança alimentar teve um salto em cinco anos, passando de 25,9% em 2013 para 48,3% em 2017-2018 (2020), segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) – Análise da Segurança Alimentar no Brasil, feita pelo IBGE. Isso equivale a 4 milhões e 894 mil pessoas, isto é, 52% da população de Pernambuco, dentre estão 661 mil pessoas (7%) que residiam em lares com insegurança alimentar grave (IBGE, 2020).

Com isso, foi criado em 16 de setembro de 2021, a Portaria nº 143, que dispõe sobre o cofinanciamento de Fomento ao Serviço de Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional por meio do Programa Cozinha Comunitária em Pernambuco, considerando 07 artigos que contêm regulamentos acerca da disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, para cofinanciar os municípios contemplados com o Programa no exercício de 2021, como estratégia ao enfrentamento à insegurança alimentar no Estado. Observa-se que durante esse período 14 municípios foram selecionados para a implantação do Programa CC.

QUADRO 1 - Relação dos Municípios que Possuem o Programa Cozinha Comunitária em Funcionamento com os valores de financiamento

REGIÃO	MUNICÍPIOS	IDH ²⁵	QUANT.	VALOR UNITÁRIO	VALOR MENSAL	VALOR 12 MESES
Sertão do Pajéu	Afogados da Ingazeira	0,657	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Agreste Meridional	Angelim	0,573	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Sertão do Pajéu	Brejinhos	0,574	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Agreste Meridional	Caetés	0,522	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Sertão do	Ingazeira	0,608	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00

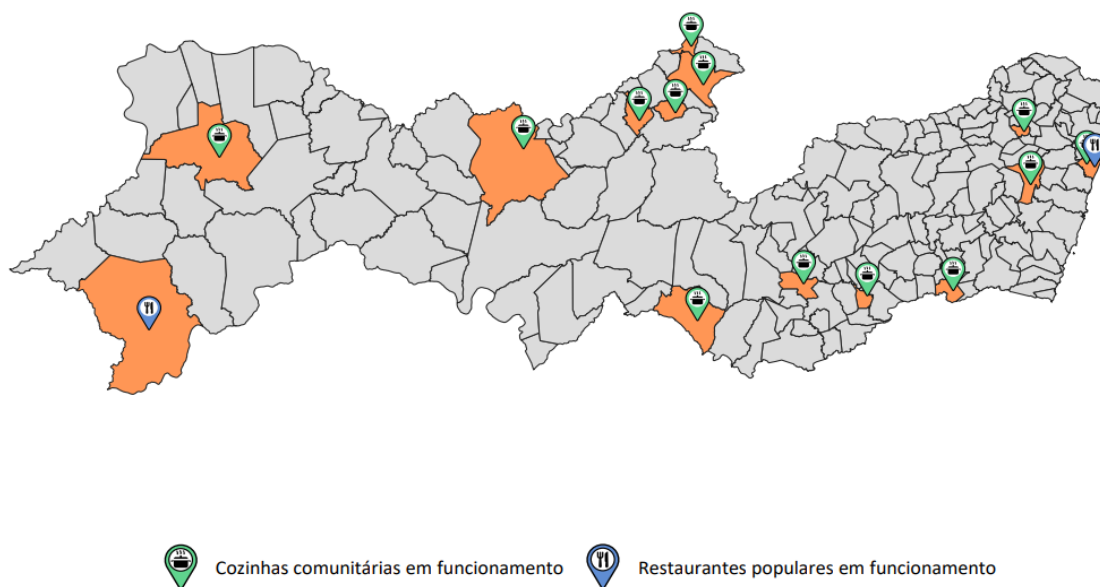
²⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, quanto mais próximo de 1 maior é o nível de qualidade de vida do município.

Pajéu						
Agreste Meridional	Itaíba	0,510	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Mata Norte	Itambé	0,575	2	R\$6.000,00	R\$12.000,00	R\$144.000,00
Sertão do São Francisco	Lagoa Grande	0,597	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Mata Norte	Lagoa do carro	0,609	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Mata Sul	Maraial	0,534	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Sertão do Araripe	Ouricuri	0,572	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Sertão do Pajéu	São José do Egito	0,635	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00
Sertão do Pajéu	Serra Talhada	0,661	1	R\$6.000,00	R\$6.000,00	R\$72.000,00

Fonte: Governo do Estado de Pernambuco (2021).

Segundo a Base de Dados do Estado (BDE, 2021), os municípios pontuados no quadro acima, subdividem-se em regiões de desenvolvimento, sendo elas: Agreste Meridional (3) Angelim, Caetés, Itaíba; Mata Sul (1): Maraial, Mata Norte (2): Itambé, Lagoa do Carro Sertão do São Francisco (1) Lagoa Grande, Sertão do Araripe (1) 10 Ouricuri. No entanto, a grande concentração de Cozinhas Comunitárias em funcionamento encontra-se na região do Sertão do Pajéu (5): Afogados da Ingazeira, Brejinho, Ingazeira, São José do Egito e Serra Talhada. Abaixo apresentamos o mapa de Pernambuco, bem como a localização de distribuição de Cozinhas Comunitárias e Restaurantes Populares e a tabela com os endereços e regiões onde estão as Cozinhas Comunitárias em funcionamento no Estado. Segue mapa da região Pernambucana com os locais que encontram-se algumas Cozinhas Comunitárias e Restaurantes Populares²⁶.

²⁶ Integram a estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e são equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional.

MAPA 1 - Cozinhas Comunitárias e Restaurantes Populares em Pernambuco

Fonte: SDSCJ/SEASS/SUASAN. Governo de Pernambuco (2021).

QUADRO 2 - Cozinhas Comunitárias em funcionamento no Estado de Pernambuco

Em funcionamento	Endereços
Angelim	Rua: Senador Paulo Guerra, s/nº - Bairro Centro - Agreste Meridional, PE.
Itaíba	Rua Travessa Águas Belas, s/nº, Bairro Centro - Agreste Meridional, PE
Caetés	Rua Projetada nº 05, Bairro Nossa Senhora Aparecida - Agreste Meridional, PE.
Afogados da Ingazeira	Rua Senador Paulo Guerra, s/nº - Bairro Centro - Sertão do Pajeú, PE
Ingazeira	Rua Ozório Ferreira Filho, s/nº, Bairro Centro - Sertão do Pajeú, PE.
São José do Egito	Rua do Poente, s/nº, Bairro Centro - Sertão do Pajeú, PE.
Serra Talhada	Rua Licínio Gomes s/nº, Bairro Alto Bom Jesus - Sertão do Pajeú, PE.
Brejinho	Rua Major Cláudio Leite, nº 02, Bairro Centro - Sertão do Pajeú, PE.
Lagoa Grande	Avenida Miguel Arraes, s/nº, Bairro Morada Nova - Sertão do São Francisco, PE.
Ouricuri	Rua 1º de Maio nº 28, Bairro Centro - Sertão do

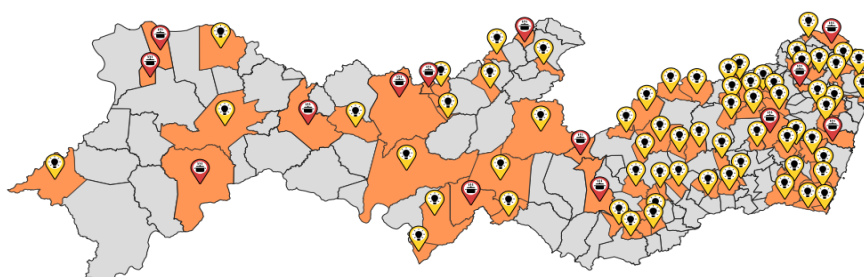
	Araripe, PE.
Recife	Palafitas do Pina, s/nº, Bairro do Pina - PE.
Lagoa do Carro	Rua Antônio Francisco da Silva, nº 258 - Mata Norte, PE.
Maraial	Rua Manoel Nunez Viana, s/nº - Mata Sul, PE.

Fonte: SDSCJ/SEASS/SUASAN. Governo de Pernambuco (2022).

Como se pode ver, a partir da observação do mapa e das tabelas, a maioria das CC em funcionamento encontra-se na microrregião do Pajeú pernambucano. É de suma importância destacar que o Pajeú está localizado na mesorregião geográfica do sertão e é formado pelo total de 17 municípios, em sua grande maioria caracterizado como municípios de pequeno porte. A participação governamental na receita dos municípios do Pajeú é bastante significativa, ultrapassando 70% da receita total de cada município em 2016. A pobreza nos mostra a forte dependência que essa microrregião possui do Estado.

É por meio da implementação de programas que defendem a garantia de um bem-estar social que essa região procura se desenvolver, mas ainda estão dependentes de programas governamentais que buscam contribuir para a superação das inúmeras expressões da questão social, como é o caso da fome. Com os recursos estaduais disponibilizados, cada unidade em funcionamento receberá R\$6.000,00 mil durante 12 meses. Esse recurso será aplicado para aumentar a capacidade de produção de alimentos nas unidades em funcionamento. A outra parte recebe R\$ 12 mil durante o mesmo período para a reabertura e aumento da capacidade de produção. A seguir, encontra-se o mapa e a tabela que identifica os municípios que possuem cozinhas comunitárias em processo de implantação ou paralisadas.

MAPA 2 - Cozinhas Comunitárias paralisadas e em implementação



 Proposta de implantação de cozinhas comunitárias  Cozinhas comunitárias paralisadas

Fonte: SDSCJ/SEASS/SUASAN. Governo de Pernambuco (2021).

QUADRO 3 - Cozinhas Comunitária Paralisadas

Cozinhas paralisadas	IDH	Endereços
Arcoverde	0,667	Não tem sede
Santa Terezinha	0,593	Não tem sede
Cabo de Santo Agostinho	0,686	Loteamento Engenho Trapiche, Comunidade Quilombola 11 Negras – PE.
Gravatá (CAIC)	0,634	Rua Agenor Peixoto, s/nº, Loteamento Riacho do Mel - Agreste Central, PE.
Pedra	0,567	Rua Jorge de Albuquerque nº 22, Bairro Centro - Agreste Meridional, PE.
Ipubi	0,550	Rua Fernando Bezerra, s/nº, Bairro Centro - Sertão do Araripe, PE.
Trindade (Associação de Mulheres Trindadenses)	0,595	Rua Santa Verônica, s/nº, Vila São Sebastião - Sertão do Araripe, PE.
Lagoa do Carro (Centro de Desenvolvimento Social e Cultura)	0,609	Rua Agrovila da Barragem, s/nº - Mata Norte, PE.
Itambé	0,575	Rua M, Loteamento Doutor Francisco Cordeiro, nº 318 - Mata Norte, PE.
Salgueiro	0,669	Rua Coronel Vital Barros, nº 50, Bairro Augusto Alencar - Sertão Central, PE.
Santa Maria da Boa Vista (apenas com distribuição de leite)	0,590	Rua Judite Gomes de Barros, s/nº, Bairro Agrovila - Sertão do São Francisco, PE.
Santa Cruz de Baixa Verde	0,612	Rodovia Estadual PE 378, Bairro do Ginásio - Sertão do Pajeú, PE.
Serra Talhada	0,661	Quadra 09, Lote 62, Bairro Mutirão - Sertão do Pajeú, PE.
Inajá	0,523	Rua Herculano Gomes de Araújo nº 139, Bairro Centro - Sertão do Moxotó, PE.

Fonte: SDSCJ/SEASS/SUASAN. Governo de Pernambuco (2021).

No que se refere ao conteúdo do mapa e tabela dispostos acima, observa-se que o quantitativo de equipamentos com o processo de implementação paralisado do programa é de 14 cozinhas comunitárias, enquanto 68 possuem propostas aprovadas pelo governo do Estado e estão aguardando para iniciar a implementação. No processo de aprovação para os municípios interessados na implementação dos equipamentos e no cofinanciamento do Estado, devem ser apresentadas propostas considerando-se o porte do município como indicador para definição do respectivo percentual de contrapartida financeira. Também deve-se considerar que o cofinanciamento prevê desde as instalações prediais, equipamentos, material permanente, utensílios, recursos humanos, gestão e sustentabilidade do projeto, ou seja, tudo o que for necessário para a implementação do Programa Cozinha Comunitária, como também para os Cursos de Capacitação em Educação em Segurança Alimentar e Nutricional e atividades produtivas. Entretanto, alguns municípios, como Ipubi, que contém o IDH em 0,550, não dispõe de tais requisitos, o que ocasiona o atraso na implantação de equipamentos sociais.

Observa-se que o projeto deverá conter a descrição da metodologia que será utilizada no atendimento ao público do Programa Cozinha Comunitária e nos cursos e orientações alimentares, além de um modelo especificado de monitoramento e avaliação dos resultados a serem obtidos pelo proponente, sendo sugerida a utilização de indicadores de desempenho. Ademais, destaca-se que no processo educativo de inclusão produtiva é importante a utilização da metodologia participativa, envolvendo os beneficiários em todas as etapas, seja na implementação, no monitoramento e na avaliação.

Pernambuco vem avançando no que diz respeito à execução do Programa CC no Estado, tanto que em 2023 pactuou o repasse de R\$29,5 milhões para apoiar a implementação e manutenção deste programa em todo o Estado, valor que é estimado em três vezes mais do que o do ano anterior. Esse repasse foi pactuado para que seja possível alcançar a meta de elevar o quantitativo para 156 unidades até o final do ano. Durante o ano de 2023 já foram inauguradas CC em Santa Cruz da Baixa Verde, Mirandiba, Solidão, Manari, Tuparetama e Amaraji, com o objetivo de distribuir 200 refeições diárias à população que se encontra em vulnerabilidade social.

No município de Recife, a Cozinha Comunitária de Gurupé é referência no Estado, localizada na Rua do Gurupé, número 253, no bairro de Afogados, a CC funciona há 19 anos e é resultado do Programa Fome Zero em parceria com a Prefeitura do Recife e com a associação de moradores. A gerência do equipamento é de total responsabilidade da Secretaria Executiva da Assistência Social do Recife, que custeia os insumos para a preparação dos alimentos e a equipe multiprofissional que atua no equipamento. Ofertando de segunda a sexta-feira

alimentação à população vulnerável, o Programa CC passou recentemente, em dezembro de 2022, pelo processo de requalificação, anteriormente produzia 60 refeições diárias, mas com a requalificação passou a produzir 200 almoços.

No que se refere aos dados de impactos do Programa Cozinha Comunitária em municípios que estão em processo de execução, ainda não é possível a análise, tendo em vista o curto prazo da instalação do Programa CC para ser inserido nesta monografia. Por isso, no capítulo seguinte buscaremos realizar uma avaliação política do Programa Cozinha Comunitária no Estado de Pernambuco, dada a importância da avaliação no ciclo das políticas públicas. Ademais, tendo como pressuposto que a avaliação faz parte de uma das principais competências do Assistente Social, que tem como objetivo final a análise crítica do programa executado e sua capacidade de superação da questão social.

4 PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA: UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA

A avaliação política analisa o sentido, desenvolvimento, conteúdo e consistência de uma política: o que a motiva; como se constrói, como se decide, que problema/oportunidade busca atender; qual a sua racionalidade; que objetivo busca atingir, que instrumentos utilizam, e como se integra com outras políticas (SIMÕES, 2018). Reconhecemos a área avaliativa como um campo e instrumento de produção de conhecimento e efetivação dos direitos da cidadania, uma vez que se constitui em uma importante estratégia de controle social da população[...] Sendo porta de entrada para modificação e/ou aprimoramento de tal política, uma vez que garante o aporte necessário para conhecer e revisar a tomada de decisões dos sujeitos sociais envolvidos. (Santos; Silva, D.; Silva, 2021, p. 19).

4.1 Motivações para entender a distinção entre a avaliação de política e da avaliação política

A avaliação de políticas públicas teve o seu surgimento em meados de 1960 nos Estados Unidos, com a pretensão inicial de verificar o grau de sucesso ou fracasso dos programas que estavam em processo de execução, com foco apenas nos princípios da eficácia e da eficiência, sem considerar os aspectos contextuais ou mesmo estruturais que determinavam suas escolhas. A avaliação não se preocupava com certos princípios, muito menos com os fundamentos da política e de sua avaliação e seu caráter substantivo. A área da avaliação é de suma importância para o processo de planejamento, execução e manutenção das políticas, bem como contribui para o investimento qualificado e dirigido para o atendimento das necessidades da população. Foi por meio da intervenção na avaliação das políticas e dos programas sociais, que puderam ser avaliados os que foram desenvolvidos no governo norte-americano de Lyndon Baines Johnson (1963-1969), os quais estavam centrados na diminuição dos índices de problemáticas visualizadas no país naquele momento, como a pobreza.

Nesse período, o modelo de avaliação era direcionado para atingir os objetivos e medir os efeitos das políticas e dos programas sociais, com caráter meramente quantitativo e neutro, que foi desenvolvido até meados de 1970. A partir da década de 1980, a pesquisa avaliativa passa a considerar o cenário político e econômico que se desenvolvia na Europa. Esse momento foi marcado pela ascensão do neoliberalismo que influenciou o papel do Estado e o aproximou da defesa dos ideais econômicos do sistema capitalista. Em contrapartida, corroborou para a restrição dos gastos sociais, inviabilizando a proteção social, pois as políticas e os programas sociais que eram desenvolvidos foram atingidos com o desmonte e o desfinanciamento das

intervenções públicas, bem como também fomentou o declínio dos estudos avaliativos passados, que ficou conhecido como da geração reativa.

A pesquisa neutra e quantitativista foi contestada a partir de 1980 com a diminuição da aplicação dos recursos nos Estados Unidos em programas sociais no governo de Donald Reagan. Nesse momento, também houve o crescimento da participação social por meio de grupos políticos, organizações e associações que debatiam e exigiam transparência dos recursos públicos, com vistas a tencionar o Governo para a obtenção de um maior desenvolvimento da construção de políticas sociais e dos processos de avaliação (Silva, 2008) da maneira mais racional possível.

O desenvolvimento dos ideais neoliberais influenciou na construção de novos delineamentos para o campo de avaliação e estudos das políticas públicas. Assim, a partir de 1990, ocorreu a retomada do interesse pela pesquisa avaliativa, então inserida em um cenário político que influenciou a necessidade de obtenção dos resultados da atividade política e de gestão, por meio de abordagens compreensivas, cujo objetivo era estruturar uma vinculação quantitativa e qualitativa. Por esse motivo, a partir desse contexto, a avaliação de políticas passou a apresentar um cunho político, vinculando-se com a dimensão técnica e com a função de legitimação, isto é, a avaliação articulada ao Estado neoliberal no desenvolvimento das políticas, planos e projetos que estavam em construção e naqueles que já foram executados.

Pontua-se que os estudos no campo da avaliação política da modalidade de avaliação tiveram um alargamento nos países centrais do capitalismo, bem como nos países periféricos, em especial os países da América Latina, dentre os quais destaca-se o Brasil. Dessa forma, a partir da década de 1980, estudiosos e o próprio governo passaram a expandir o campo da avaliação de políticas públicas e programas sociais, tendo em vista a pressão realizada pelos órgãos de financiamento e pela pressão dos movimentos sociais que estavam começando a lutar por políticas públicas em caráter universal. A luta também pleiteava direitos e buscava uma participação nos controles sociais das políticas e programas sociais desenvolvidos na sociedade brasileira.

A expansão da modalidade da avaliação política no Brasil foi impulsionada pela transição democrática e sustentou-se em três motivos, conforme reitera Melo (1999 *apud* Lima; Moura; Alves, 2018, p. 23):

Primeiro, o deslocamento na agenda pública, deixando de focar nos impactos redistributivos da ação governamental e no projeto de modernização do regime ditatorial da época, importando as políticas municipais e de descentralização. Segundo, a permanência de obstáculos para executar as políticas sociais, interessando investigar a efetividade da ação do Estado. Terceiro, a “difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho

de Estado que passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-1990, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas.

Isto significa que a política pública não é apenas de interesse da esfera estatal, mas também passou a ser da sociedade civil. Além disso, a expansão de avaliações das políticas públicas ocorreu em decorrência das exigências realizadas pelas agências de financiamento internacionais (FMI, BIRD), que passaram a cobrá-la dos governos como medida de eficiência dos gastos públicos os estudos avaliativos (Silva, 2008). Logo, tratavam essa avaliação como mecanismo de controle dos recursos orçamentários do Estado com as políticas públicas e com os programas sociais.

Desse modo, essas instituições financiadoras exigiam, como condição para a continuidade do financiamento das políticas sociais, a inserção dos estudos avaliativos com um caráter mais racional acerca dos gastos públicos e dos rendimentos dos recursos que foram aplicados. O campo da avaliação começa a ser requerido como uma medida para obter a verificação de que se houve ou não o alcance dos objetivos dos programas sociais.

O período da redemocratização brasileira (1975-1985) foi de fundamental importância para o desenvolvimento dos estudos e pesquisas de avaliação das políticas públicas de modo que foi por meio dessa avaliação que grupos sociais se organizaram pela luta a favor da ampla participação social. O objetivo era alcançar um controle social mais democrático das ações públicas e melhorar condições de vida para os cidadãos. Nesse sentido, afirma Gomes:

Na conjuntura de redemocratização, a avaliação de políticas sociais responde à necessidade de tornar os agentes do Estado plenamente responsáveis de suas ações, contribui no debate democrático na medida em que clarifica as escolhas públicas e ajuda na compreensão coletiva de mecanismos sociais particularmente opacos. Procura-se desde então, ‘modelos’ alternativos de avaliação que possam superar os limites do modelo tradicional que não dá conta das várias dimensões e complexidade da questão social (Gomes, 2001, p. 24).

A partir da década de 1990, ocorre uma maior preocupação e centralidade da avaliação de políticas públicas no Brasil. O cenário político-econômico da reforma do Estado está em fase de adequação, pois desenvolve no país os ideais neoliberais em decorrência das influências da tendência internacional. O neoliberalismo é um modelo econômico que se desenvolve de forma tardia no país por meio de bases que aproximam o Estado da defesa de uma economia de mercado mais centralizadora, que é sustentada por bases de desregulamentação da economia no cunho social. Dessa forma, o Estado passa por modificações em seu papel, ou seja, para o exercício dos ideais neoliberais era preciso um Estado menos interventor, mais regulador e financiador, que seja responsável pelas funções de elaboração e normas de controle.

No processo de mudanças do papel do Estado são adotadas algumas estratégias que visam não só a manutenção do ideário neoliberal, mas também distinguir os processos de privatização, publicização e terceirização. Tais estratégias são acompanhadas da transferência da execução dos programas sociais para organizações do terceiro setor, que se constitui como o chamado setor público não estatal. Nessa direção, a avaliação passa a ser demandada e utilizada pela esfera estatal como uma medida de controle social das políticas públicas, visto que assegura a eficiência dos gastos públicos e a efetividade dos programas sociais focalizados nos grupos mais pobres e vulneráveis (Silva, 2008).

Entretanto, apesar dos avanços que a área da avaliação obteve nos Estados Unidos e no Brasil, pontua-se que a avaliação ainda é uma prática limitada no país. Em relação às políticas públicas, verifica-se o não reconhecimento de que os estudos avaliativos constituem uma prática de produção de conhecimentos e que podem ser utilizados para contribuir na efetivação e na universalização dos direitos dos cidadãos, não devendo ser associado, portanto, apenas a uma função de caráter mais fiscalizatório.

Assim, a avaliação de políticas públicas é compreendida nesta presente monografia como uma área teórica-metodologia que tem como finalidade produzir conhecimentos sobre o cotidiano e a realidade social por meio da produção de pesquisas aplicadas, cujos resultados são de suma importância para a qualificação das políticas sociais. Ademais, esses resultados servem de subsídios para a tomada de decisões, a fim de que sejam feitas escolhas qualificadas para o consequente reatamento no aprimoramento da execução das políticas sociais.

4.2 Avaliação política e avaliação de políticas como componente do ciclo das políticas públicas

É inegável a importância da avaliação como componente do ciclo das políticas públicas, mas é necessário diferenciar a avaliação de políticas de avaliação política. Inicialmente, pontua-se a existência de uma gama de modalidades de avaliação e que todas elas possuem teorias, métodos, condicionalidades e técnicas para que seja possível avaliar a realidade de um programa. O ciclo das políticas públicas é dividido em cinco (05) etapas diferentes: construção da agenda; formulação da política; processo decisório; implementação e avaliação.

A avaliação é uma etapa importante para a melhoria da eficiência do gasto público, do controle social e da qualidade de gestão, para o alcance da efetividade das ações do Estado. Para Costa e Castanhar (2003, p. 972) “O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão

de uma determinada política ou programa”. No Brasil, a relação de interesse com a avaliação está ligada à efetividade, eficiência e eficácia do desempenho da gestão pública, já que irá permitir ao governante obter o conhecimento dos resultados de um certo projeto ou programa. A avaliação contribui, assim, para a melhoria nos processos de decisões e implementações de políticas sociais.

Os processos avaliativos irão se fundamentar em diferentes perspectivas teórico-metodológicas, buscando sempre orientar e explicar de que forma se dão a tomada de decisão, as escolhas políticas, a formulação de políticas e seus fundamentos e a execução das políticas públicas, assim como irão verificar e analisar os resultados em relação à efetivação do programa desenvolvido.

Segundo Arcoverde (2020, grifo meu) a avaliação é classificada considerando alguns aspectos: ***Função temporal e quem a realiza***. A função temporal é dividida em: ex-ante (feita no momento inicial da ação, com o objetivo de fornecer informações iniciais para a tomada de decisão); e ex-post (feita durante ou após execução, para avaliar a continuidade ou não da ação, e a manutenção ou alteração no seu formato) (Cohen; Franco, 1993). Quando se trata de quem realiza, é classificada em: externa (realizada por agentes externos à instituição que responde pela ação que está sendo avaliada); interna (tem como responsáveis os agentes da própria instituição); mista (consiste na combinação entre avaliação interna e externa); e participativa (quando são envolvidos no processo avaliativo os formuladores, gestores, executores e beneficiários da ação).

Para Brian Barry, avaliar é atribuir valor: é determinar se as coisas são boas ou más. A avaliação de políticas consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas (Barry, 1975, v. I, p. 340). Dessa maneira, vale destacar que são diversas as modalidades de avaliação existentes, entre elas a avaliação de impactos, a avaliação de processos, a avaliação da avaliação e a avaliação política. Em síntese, Chaves (2014, p. 91) afirma que “estudos de avaliação são sempre pesquisas aplicadas, cujos resultados irão auxiliar gestores e formuladores das políticas sociais a planejar e tomar decisões para o aprimoramento dos programas”.

Apesar da analogia existente entre avaliação política e avaliação de políticas públicas, é essencial definir a diferença existente entre elas. Na concepção de Figueiredo e Figueiredo, A., a avaliação política trataria dos pressupostos e fundamentos políticos de uma determinada política, ou seja, “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (Figueiredo; Figueiredo, A., 1986,

p. 108). Enquanto a avaliação de políticas é percebida “como instrumento eficaz para controle social das políticas sociais enquanto geradoras de impacto visível e mensurável, modificando as condições de vida de um grupo ou população” (Arcoverde, 2015, s.p.).

Sob outra ótica, a autora Marta Arretche (2009) irá diferenciar os dois conceitos, como também irá inserir e distinguir a “análise de políticas públicas”. Portanto, segundo a autora, na avaliação política o desígnio é na atribuição de valores políticos na política, já a análise de políticas públicas se refere à análise da engenharia institucional e das características constitutivas dos programas.

A avaliação de políticas públicas estará presente no ciclo das políticas, enquanto a avaliação política será uma modalidade de avaliação de políticas. A avaliação política irá consistir, em uma etapa inicial, para qualificar a política/programa, o aparato institucional em que elas se gestam e se materializam, e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas (Barry, 1975, *apud* Figueiredo e Figueiredo, 1986). Sendo assim, irá promover uma reflexão dos valores, diretrizes e fundamentos de uma determinada política pública, independentemente da análise de sua estrutura física, recursos materiais, patrimoniais, humanos e do seu impacto na sociedade.

Para que seja possível realizar a avaliação política de políticas e programas sociais nos interessa especialmente os indicadores específicos dos três aspectos: formulação, implementação e resultados do processo de elaboração das políticas. A avaliação política aqui proposta será estruturada conforme pontua Arcoverde (2020, grifo meu), dividida em três núcleos temáticos, sendo eles: **O núcleo ideologia**, composto pelos pressupostos teóricos, concepções, teorias, visão de mundo social e perspectiva ou direção da proposta de sociedade então apresentada; **O núcleo política** que reúne elementos vinculados à tomada de decisão, interesses envolvidos ou jogo político que transforma o fenômeno real em aparente; e por fim, **O núcleo axiológico**, constituído pelos valores e princípios que dão sustentação às concepções implícitas e que lastreiam as escolhas dos programas.

Com base nesses três núcleos temáticos, aqui traremos uma avaliação política, que irá além do impacto produzido pela implementação de uma política na vida dos seus usuários. Logo, a avaliação política do Programa Cozinha Comunitária irá focar nos conceitos que lastreiam o programa, com a intenção de colocar em evidência os interesses que se encontram implícitos e explícitos, para tornar públicas as concepções que o sustenta e os interesses que estão ocultos.

4.3 Algumas concepções de avaliação política

Apesar da área de avaliação política ainda ser minimamente conhecida e/ou difundida na sociedade e academia do país, a avaliação política de políticas públicas tem sido desenvolvida por alguns pesquisadores no cenário brasileiro, principalmente pesquisadores da área do Serviço Social, tendo em vista que a avaliação de programas, projetos e políticas públicas, seja qual for o método de avaliação utilizado, faz das atribuições de Assistentes Sociais (Brasil, 1993). Além disso, a avaliação faz parte de uma etapa obrigatória do ciclo de política pública, como explica Vieira:

O Decreto n.º 5.233, de 06 de outubro de 2004, ao criar o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, principal instrumento de planejamento das ações governamentais, estabeleceu a avaliação como parte integrante da gestão dos programas do governo Executivo (Vieira, 2017, p.143).

Quando se trata de enfatizar a discussão da temática na academia, destaca-se a importância de núcleos de pesquisa instalados nas universidades brasileiras, entre esses²⁷ núcleos encontra-se o Núcleo Ações em Redes Coordenadas (ARCUS), ativo na Universidade Federal de Pernambuco, que tem como líder a Prof.^a Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde, a qual desenvolve pesquisas e projetos no âmbito da avaliação de políticas públicas. Arcoverde (2013) relata que o debate acerca de avaliação de políticas públicas é de extrema relevância para a consolidação da democracia e para que se possa entender a natureza da ação do Estado, visto que implicaria a participação do público alvo no planejamento, na execução e na fiscalização das ações que são desenvolvidas.

A avaliação política consiste na análise crítica qualitativa de um conjunto de dados sobre as problemáticas e realidades, buscando nexos, além de atribuir mérito e valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas levando em consideração o plano estadual em relação ao nacional (Barry, 1975, *apud* Figueiredo; Figueiredo, A., 1986, p. 108). É perceptível que com os avanços na área de avaliação e com a sua obrigatoriedade na execução de políticas públicas e programas sociais, ocorra maior interesse e comprometimento da gestão pública com a avaliação.

Ressaltando a diversidade dos estudos acerca da avaliação, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/UNICAMP (1999, p. 132) entende que:

²⁷ No Brasil, tem-se informações de núcleos de pesquisa na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Maranhão, Universidade São Paulo (USP), Universidade Federal do Ceará, Universidade de Campinas (Unicamp), entre outros núcleos.

[...] Geralmente, no governo, esses estudos estão diretamente ligados à questão da efetividade, eficiência, accountability, e mais amplamente com o desempenho da gestão pública. Constituem-se em poderosos instrumentais para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas.

Entende-se, segundo Silva (2009), que a pesquisa avaliativa tem como objetivo cumprir três funções básicas: a técnica, a política e a acadêmica. No que diz respeito à função técnica entende-se que ele irá subsidiar no processo de implementação da política e seus programas. Quando se trata da função política, busca-se identificar a potência que existe para instrumentalizar os sujeitos, visando um maior controle social. Na função acadêmica, ocorre a produção do conhecimento científico sobre a intervenção pública e suas políticas e programas sociais.

No que tange à modalidade de avaliação - avaliação política - e à sua função, Arretche (1998) afirma que “a avaliação irá se dedicar à análise de processos de tomada de decisão que resultou na adoção de determinada política pública ou programa social”, isto é, a partir de interesses implícitos e explícitos, que estão dentro das diretrizes, valores e fundamentos que norteiam determinada política ou programa social, será possível identificar o fator que levou à execução.

Carvalho (1998) entende que a avaliação tem também o intuito de publicização das informações e ampliação dos espaços de participação dos sujeitos no processo das políticas públicas, conferindo-lhe um caráter político. Dessa forma, enfatiza-se que toda avaliação de projeto/programa deve levar em consideração no ciclo das políticas públicas as demandas apresentadas pela sociedade para que seja possível responder e superar as problemáticas da realidade e avançar no desenvolvimento humano. Desse modo, salienta-se que a avaliação está para além de apenas definir se o avaliado tem ou não mérito para ser desenvolvido. Por meio da avaliação também é possível produzir conhecimento, assim como explica Barreira (2000, p. 17), para quem a “avaliação é também compreendida como uma ação que produz conhecimento, ainda que seja mais reconhecida a importância da avaliação como modo de julgar processos ou ações”.

Para Arcoverde (2016), a avaliação deve ser utilizada como instrumento cujo efeito seja de caráter efetivo, a fim de alcançar o controle social das políticas sociais que possam causar impactos não só determináveis, mas visíveis, para que realmente ocorra a alteração da realidade das condições de vida dos grupos e da população, já que as políticas públicas desenvolvidas devem satisfazer as demandas sociais, respondê-las e produzir bem-estar social. Logo, devem gerar mudanças qualitativas na vida de um grupo ou população. A autora complementa ainda

sua afirmação sobre avaliação, enfatizando que ela “[...] julga, valoriza, informa, interpreta identifica dados a serem alterados na ação ou na política e programas sociais públicos”, concluindo que avaliação implica “redimensionar o grau de sucesso ou de fracasso das instituições estatais na área social”.

4.4 Uma avaliação política do Programa Cozinha Comunitária

O Programa Cozinha Comunitária (CC) foi instituído por meio do Programa Fome Zero (2003). Essa estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a promoção da cidadania da população mais vulnerável à fome, considerando os indivíduos e seu contexto social. As Cozinhas Comunitárias fazem parte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa Fome Zero do Governo Federal, que propiciam ações cofinanciadas entre as esferas de governos, fazendo cumprir a estratégia de descentralização.

Conforme o referido manual técnico, a implementação das CC deve ocorrer por meio de ações da política de Assistência Social juntamente aos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional. Tais ações são desenvolvidas visando a “suavização” da insegurança alimentar e nutricional. Como aprofundado anteriormente, compreendemos que a avaliação política implica na análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política, benefício ou programa: as razões que os tornam preferíveis em detrimento de quaisquer outros, como explica Figueiredo e Figueiredo, A. (1986). Para o processo de avaliação política é necessário o estabelecimento de critérios que serão necessários para subsidiar a análise da tomada de decisão ou escolha de um programa ou uma política pública.

A Cozinha Comunitária vem sendo implementada com a ideia de que é necessário amenizar a insegurança alimentar nos municípios, que é denunciada nos indicadores socioeconômicos e nutricionais. As razões pelas quais justificam sua intencionalidade e escolha de implementação nos municípios pernambucanos parte dos indicadores de desenvolvimento humano de cada município. Partimos da ideia de que a resposta pensada pelo governo, por meio da Política de Assistência Social, é imediatista, focalizada e residual, baseada na ideia de ajuda que o programa concederá no enfrentamento das expressões da questão social em particular, da insegurança alimentar e do desemprego.

A avaliação política da Cozinha Comunitária será realizada a partir dos conteúdos encontrados nos documentos oficiais presentes em *sites* eletrônicos, que foram submetidos a sucessivas leituras dirigidas, cuja reflexão possibilitou realizar uma análise crítica e técnica. No

quadro 4, apresentado abaixo, encontram-se organizados alguns documentos que subsidiaram a avaliação, entre eles estão duas leis, dois manuais e uma nota técnica.

QUADRO 4 - DOCUMENTOS OFICIAIS DA COZINHA COMUNITÁRIA

DOCUMENTOS	DATA DE PUBLICAÇÃO
Lei nº 11.346.	15 de setembro de 2006.
Lei Estadual nº 13.494.	02 de julho de 2008.
Manual de instruções, diretrizes e procedimentos operacionais para contratação e execução de Programas e ações da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar.	2016.
Nota técnica - cofinanciamento para implementação de cozinha comunitária	26 de outubro de 2021.
Manual técnico Programa tá na mesa Pernambuco cozinhas comunitárias.	Março de 2022.

Fonte: Elaboração Própria (2023).

Após uma leitura crítica dos documentos elencados acima, foi possível identificar e construir um segundo quadro contendo os principais fundamentos, diretrizes e valores do programa, segundo os eixos ideológico, político e axiológico.

QUADRO 5 - FUNDAMENTOS, DIRETRIZES E VALORES DA COZINHA COMUNITÁRIA

<i>Eixo 1 - Fundamentos</i>	<i>Eixo 2 - Diretrizes</i>	<i>Eixo 3- Valores</i>
Pobreza e extrema pobreza	Promover Proteção Social	Consolidação da cidadania
Fome	Proporcionar segurança alimentar e nutricional	Direitos Sociais
Insegurança Alimentar e Nutricional	Inclusão social produtiva	Equidade

Fonte: Elaboração Própria (2023).

Para cada uma das categorias dispostas acima, foram identificadas as concepções por meio dos documentos encontrados, apresentando de forma objetiva quais fundamentos,

diretrizes e valores que sustentam a proposta do Programa CC. A intenção foi realizar uma análise refinada, com a construção de mais três quadros apuradores, constituído de duas colunas verticais: a primeira coluna apresenta palavras-chaves que nucleiam o conteúdo do programa, enquanto a segunda coluna é norteada pelas concepções de cada tema, na forma de citação dos documentos analisados. O primeiro quadro apresenta o eixo ideológico, portanto, os fundamentos. Nele, recortamos os conceitos de pobreza e extrema pobreza, fome, insegurança alimentar e nutricional e geração de emprego. No segundo quadro está o eixo político, onde identificamos três diretrizes, a saber, a promoção da proteção social, a segurança alimentar e nutricional e a inclusão produtiva. No terceiro está listado o eixo axiológico, sistematizado em três valores: consolidação da cidadania, direitos sociais e equidade.

4.4.1 Eixo Ideológico - Os fundamentos do Programa Cozinha Comunitária

Dentre as categorias da avaliação política, destaca-se inicialmente no eixo ideológico os seus fundamentos, sendo entendidos como os que conferem a determinado elemento a sua existência ou a sua razão de ser. Sendo assim, entende-se que o fundamento das políticas públicas “[...] assenta-se na própria existência dos direitos sociais, enquanto direitos constitucionalmente positivados, cuja nota distintiva é o fato de que sua concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado” (Ohlweiler, 2007 *apud* Santos, 2006, p. 76).

Outro ponto de fundamental importância é que alguns benefícios, políticas e programas podem recepcionar conceitos de desenvolvimento diferentes para o seu fundamento, pois para a elaboração de uma política pública ou programa social, deve-se considerar o “processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população” (Bucci, 1997. p.90). Buscamos pontuar os principais fundamentos explicativos da escolha do Programa Cozinha Comunitária, extraídos das normas legais do governo estadual e federal. Neles, estão as concepções de pobreza e a extrema pobreza; a insegurança alimentar e nutricional; e a fome e a geração de emprego, conforme pode ser verificado no quadro apurador a seguir:

QUADRO 6 - EIXO IDEOLÓGICO: OS FUNDAMENTOS DO PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA

FUNDAMENTOS	CONCEPÇÕES EXTRAÍDAS
Pobreza e extrema pobreza	As atividades do Programa Cozinha Comunitária foram formuladas visando o

	atendimento da população em situação de pobreza e extrema pobreza, bem como os usuários que são referenciados nos equipamentos da rede socioassistencial, como por exemplo o CRAS (BRASIL, 2023). As cozinhas comunitárias se direcionam aos municípios que obtenham os principais indicadores tais como: menor IDH, pessoas em situação de extrema pobreza (MANUAL TÉCNICO, 2022; p.4).
Fome	Dentre as propostas do Projeto Fome Zero de políticas, destaca-se as políticas estruturais: voltadas ao combate das causas da fome e da pobreza, capazes de diminuir as desigualdades e de incluir social e produtivamente as famílias vulneráveis e as políticas específicas: sendo destinadas a combater diretamente a fome e a desnutrição de famílias em situação de insegurança alimentar, de acordo com cada realidade; (INSTITUTO CIDADANIA, 2001a)
Insegurança Alimentar e Nutricional	“Pessoas vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional com prioridade aquelas que estão em situação de rua, LGBTQIA+, com deficiência, povos e comunidades tradicionais, vítimas de violência e afetadas por calamidade e/ou situações emergenciais” (MANUAL TÉCNICO, 2022, p. 5). “Para além da garantia de acesso a uma refeição saudável e adequada para os que estão em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional, as Cozinhas Comunitárias têm um papel importante na inclusão social produtiva, no fortalecimento da

	ação coletiva e da identidade comunitária” (NOTA TÉCNICA, 2021).
--	---

Fonte: Elaboração Própria (2023).

No eixo ideológico, por meio dos fundamentos que foram extraídos das normas regulamentadas pelo estado de Pernambuco, pode-se analisar que o Programa Cozinha Comunitária é utilizado como uma medida paliativa, que visa minimizar e não enfrentar e/ou superar as múltiplas expressões da questão social desenvolvidas na sociedade pernambucana. Assim, dentre os fundamentos do Programa CC destaca-se inicialmente a pobreza e a extrema pobreza e para isso é válido retomar a concepção da pobreza como um fenômeno que não decorre da escassez e/ou insuficiência de desenvolvimento dos meios produtivos no sistema capitalista, reafirmando o que aponta Siqueira (2011) quando elucida que a pobreza é estrutural e resulta do próprio desenvolvimento do capitalismo.

À medida que o sistema capitalista gera acumulação, ele reproduz a pobreza como componente intrínseco ao seu desenvolvimento. Sendo assim, contribui para a intensificação das múltiplas expressões da questão social que também são funcionais à ordem capitalista. A pobreza está interligada à lei geral de acumulação capitalista, mediante a exploração de mais-valia. Logo, compreende-se que a sua superação é um projeto utópico, pois a pobreza é inerente ao capitalismo e para superar essa problemática faz-se necessária a inserção de um novo sistema/organização de produção, que não tenha como fundamento a relação de contradição na exploração do trabalho e na acumulação de riqueza de forma desigual. Conforme pontua Netto:

[...] Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente dos seus membros que, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos até das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. Se nas formas de sociedade precedentes à sociedade capitalista, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), agora ela se mostrava conectada a um quadro geral tendente a reduzir com força a situação de escassez (Netto, 2012, p. 203).

Assim, dentre as problemáticas já existentes no estado de Pernambuco que foram expandidas no período da pandemia da COVID-19, destacam-se a pobreza e a extrema pobreza, pois segundo dados obtidos pelo IBGE (2021), Pernambuco alcançou 51% da população em situação de pobreza, vivendo com menos de R\$ 495,00 por mês, valor esse que define a linha de pobreza. O índice equivale a cerca de 4,9 milhões de pessoas no estado, possuindo 18,7% da população, o equivalente a 1,8 milhão de pessoas, vivendo com menos de R\$ 171 por mês, valor

que é usado para definir a linha de extrema pobreza (IBGE, 2021). Dessa forma, o programa visou em seus aparatos legais atender ao público de pessoas vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional, em situação de pobreza e extrema pobreza, priorizando pessoas em situação de rua, LGBTQIA+, com deficiência, povos e comunidades tradicionais, vítimas de violência e afetadas por calamidade e/ou situações emergenciais. Porém, o atendimento é cada vez mais restrito e focalizado, pois são ofertadas apenas 200 refeições por município e isso atende apenas a uma pequena parcela da população demandante.

O Programa CC demonstrou ser mais uma estratégia do estado pernambucano para atender aos seus interesses individuais, pois se tem um estado menos interventor nas políticas públicas, cada vez mais atrelado à lógica dos ideais ultra neoliberais, que se aproxima da defesa das políticas econômicas de ajustes fiscais e busca desestabilizar o social por meio do desfinanciamento das políticas públicas. Dessa maneira, o Programa CC é cofinanciado com o mínimo que é para suavizar os índices das problemáticas desenvolvidas na sociedade pernambucana, mas sem deixar de impactar no processo de acumulação do capital. Salienta-se que Pernambuco utiliza a mensuração da pobreza e extrema pobreza com base na linha econômica brasileira, onde são utilizadas as linhas de 1/2 do salário mínimo per capita para classificar a pobreza e 1/4 do salário mínimo per capita para considerar os indivíduos extremamente pobres.

No que concerne à fome, Josué de Castro (1946) a compreendia como um fenômeno que não era natural e que possuía diversas dimensões, sendo derivada de causas sociais que influenciam na qualidade e no acesso de alimentação dos indivíduos, fenômeno esse que é uma consequência da pobreza e da desigualdade social. Com o agravamento da fome no país, surgiram diversas mobilizações que foram realizadas por meio de lutas sociais por políticas de combate à fome e à pobreza na sociedade brasileira. Foi a partir desse momento de efervescência social que surge no país, em 1985, a expressão de segurança alimentar como uma proposta de PNSA, conforme descrito no capítulo anterior. Assim, esse termo dá base para o conceito de insegurança alimentar que ocorre quando o indivíduo não possui o acesso permanente ou temporário a alimentos saudáveis, nutritivos e que sejam suficientes para a satisfação de suas necessidades alimentares.

As propostas do SAN no Programa Fome Zero se agrupam em eixos de políticas: a importância do combate à fome, à pobreza, à desigualdade social e à desnutrição de famílias em situação de insegurança alimentar, por meio de políticas públicas que operacionalizem pelos equipamentos públicos, como por exemplo, as Cozinhas Comunitárias. Por esse motivo, pode-se observar nos documentos que regulamentam o Programa CC no estado pernambucano a

relação em seus objetivos com as propostas citadas do PFZ no que tange ao combate à insegurança alimentar e ao acesso a uma alimentação de qualidade para os indivíduos.

No que se refere ao acesso de uma alimentação saudável e nutritiva, é de fundamental importância destacarmos alguns pontos, sendo inicialmente, o quantitativo padrão de 200 refeições diárias que são ofertadas pelo programa, tendo em vista que $\frac{1}{4}$ dessa refeição pode ser comercializada a baixo custo (variado entre R\$ 3,00 e R\$ 5,00), com o discurso de que é um recurso utilizado para manter o programa (MANUAL TÉCNICO, 2022). Entretanto, isso é um ideal do governo estadual que está vinculado à lógica dos ideais ultra neoliberais de garantir o mínimo do social, para que não afete na produção e reprodução de capital, pois o Estado possui os seus interesses alinhados com às necessidades de acumulação do capital. Por isso, não está em conformidade com o enfrentamento dos indicadores sociais da pobreza, da extrema pobreza, da insegurança alimentar e nutricional e da fome nos municípios pernambucanos de pequeno, médio e grande porte, levando em conta também que cada município possui um número diferente do IDH.

Nessa perspectiva, pontua-se que esse quantitativo de refeição ofertada não atende ao objetivo estabelecido pelo próprio Programa CC quanto à garantia do acesso à população mais pobre a uma alimentação adequada e nutricional, pois esse acesso acontece de forma seletiva e focalizada: essas refeições ofertadas não atendem ao quantitativo de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional no estado de Pernambuco. De acordo com os dados disponibilizados na PENSSAN (2022), a insegurança alimentar afeta cerca de 2,1 milhões de pernambucanos, o equivalente a 22,2% da população do Estado.

Nos conteúdos dos documentos oficiais do Programa CC, foi observado que não se tem a especificação do horário no qual a refeição será ofertada, deixando a cargo de cada município escolher o momento da distribuição das refeições, fazendo com que estas possam ser realizadas tanto no café da manhã, como também no almoço ou no jantar. Existe a elaboração do cardápio por um nutricionista que compõe a equipe técnica do programa, a fim de realizar a avaliação nutricional dos usuários. Contudo, essa avaliação individualizada não ocorre, vez que o programa tende a garantir seus interesses políticos para ampliar sua visibilidade no município com um equipamento público que realiza a oferta de refeições, não sendo uma prioridade para a avaliação de nutrientes.

Cada indivíduo possui um tipo de metabolismo, pois dentre os principais fatores que alteram o metabolismo destacam-se a idade, a genética, o sexo, o peso, a altura, o nível de atividades físicas e a nutrição, sendo o metabolismo mais lento na idade avançada. Dessa forma, os indivíduos possuem uma alimentação individualizada, pois o que é cabível para o percentual

de consumo nutricional de uma pessoa pode não ser o mesmo que para o da outra, mas a oferta das refeições no Programa CC não comunga desse pensamento em sua operacionalização.

4.4.2 Eixo político - As diretrizes do Programa Cozinha Comunitária

Nesse segundo eixo da avaliação política, o esforço foi concentrado em compreender e analisar as diretrizes inerentes à Cozinha Comunitária. Por diretrizes, podemos compreender como orientações que visam guiar e orientar as tomadas de decisões de um determinado projeto/programa, sendo configuradas como instruções que vão levar o referido programa/projeto a atingir seus objetivos e metas pactuadas. Aqui buscamos, por meio de uma leitura aprofundada, identificar algumas diretrizes intrínsecas do Programa Cozinha Comunitária, dentre as quais estão: A Promoção da Proteção Social; A Proporção de Segurança Alimentar e Nutricional; A Inclusão Social Produtiva; e a Promoção da Cidadania para a população em vulnerabilidade social, como pode ser visto no quadro a seguir:

QUADRO 7 - EIXO POLÍTICO: AS DIRETRIZES DO PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA

DIRETRIZES	CONCEPÇÕES EXTRAÍDAS
Promover Proteção Social	Compõe uma ação estratégica da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para a redução dos índices de insegurança alimentar da população, com base nos princípios e diretrizes, definidos na forma da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, a qual concebe o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (BRASIL, 2006)
Proporcionar segurança alimentar e nutricional	Os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional têm como objetivo promover o direito humano à alimentação adequada, a partir do fortalecimento da produção, do abastecimento e do consumo de alimentos. (BRASIL, 2023).

Inclusão social produtiva	“Para além da garantia de acesso a uma refeição saudável e adequada para os que estão em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional, as Cozinhas Comunitárias desenvolvem atividades de inclusão social produtiva, fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária e ações de educação alimentar e nutricional” (BRASIL, 2023). As cozinhas comunitárias tem o foco na oferta de refeições, ações voltadas para o fortalecimento da cidadania, geração de emprego e renda, formação profissional, entre outros (BRASIL, 2023).
---	--

Fonte: Elaboração Própria (2023).

Com a volta do país ao mapa da fome tem-se aumentado significativamente o número de projeto/programas que almejam a proteção social por meio da garantia de alimentação adequada e nutricional para população que esteja em pobreza e extrema pobreza e também passando por níveis de insegurança alimentar e nutricional. Em tempos de agudização da fome e do desemprego que atinge milhares de famílias e indivíduos na sociedade brasileira, em especial a pernambucana, o governo de Pernambuco pelo incentivo fiscal “Tá na mesa Pernambuco”, divulga o manual técnico do Programa CC incentivando a implementação do programa em municípios com baixo IDH.

A proteção social é uma das formas institucionalizadas, ou não, que o Estado encontra para garantir a proteção dos indivíduos que sofrem riscos sociais na sociedade brasileira. Além disso, pontua-se que a formas que o Estado irá investir modifica-se de acordo com cada grupo social e que essa variação vai depender do contexto histórico e cultural, sendo priorizado aqueles que são detentores do poder econômico (Di Giovanni, 1998).

Com o lapso temporal, as demandas apresentadas na sociedade capitalista não foram sanadas ou minimizadas com a montagem do sistema de Seguridade Social. A Seguridade Social brasileira emerge com a Constituição Federal de 1988, que dispõe em seu artigo 194, disposto no capítulo II, a definição que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988, Art. 194º). Entretanto, é

válido ressaltar que a ideia de Seguridade Social nasce natimorta devido às fortes inspirações neoliberais nas ações do Estado no campo social, como pontua Fagnani (2019, p. 119):

O embrião de Estado social esboçado pela Constituição de 1988 emergiu já, praticamente, natimorto. Os princípios que orientam a contrarreforma neoliberal na questão social eram antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de bem-estar social é substituído pelo “Estado mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e pelas relações “flexíveis”.

Nesse contexto, as políticas sociais passam a assumir um caráter seletivo, tirando a responsabilidade do Estado na gestão das demandas apresentadas pela classe trabalhadora e compartilhando com as organizações não governamentais, sem fins lucrativos, o compromisso de sanar as problemáticas da sociedade. Outra forma por meio da qual tem se dado a efetivação das políticas na sociedade brasileira é a focalização, que representa um retrocesso ao processo de bem-estar social, tendo em vista a imposição de uma comprovação de pobreza como principal critério de acesso. Essa abordagem de acesso se torna complexa quando se nota que a população pobre e em extrema pobreza constitui a grande maioria da população. Sendo assim, ocorre a seletividade dos mais pobres entre os pobres para acessarem os serviços.

Observa-se que, sozinho, o sistema de Seguridade Social não tem dado conta de garantir a proteção social dos indivíduos, tampouco em momentos de agudização das expressões da questão social, como é o caso do aumento da fome no Brasil nos últimos anos. Por isso, ressalta-se que as políticas públicas têm sido criadas dialeticamente para responder à crise cíclica do capitalismo. O Programa Cozinha Comunitária é, portanto, uma resposta à crise social que o Brasil vinha passando e que foi escancarada com o mapa da fome de 1993. Com os altos índices de fome, a sociedade brasileira se depara com a problemática e desenvolve a partir do Programa Fome Zero estratégias para superá-la. Entre essas estratégias a implementação de Cozinhas Comunitárias, com o objetivo de distribuir refeições diárias de forma gratuita, mas que é posta como uma política focalizada e seletiva.

Um segundo aspecto que merece destaque é o intuito de proporcionar segurança alimentar e nutricional para usuários do referido equipamento, a partir do fortalecimento, da produção local, do abastecimento e do consumo de alimentos saudáveis. Tais alimentos são adquiridos pela agricultura familiar, com vistas a fortalecer a agricultura desenvolvida por pequenos produtores municipais. É por interferência do Programa de Aquisição Alimentar (PAA) que é realizada a compra dos alimentos que são produzidos dentro da cozinha comunitária. Desse modo, ocorre o fortalecimento de circuitos locais e regionais e redes de

comercialização, como também é ocasionada a valorização da biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivando hábitos alimentares saudáveis e estimulando o cooperativismo e o associativismo. Tendo em vista que o conceito de insegurança alimentar vai além da falta de alimentos, a falta de hábitos saudáveis já se configura como um ponto da insegurança alimentar.

Nos documentos oficiais da Cozinha Comunitária é pontuado como objetivo a garantia da segurança alimentar e nutricional de pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social, graças ao fortalecimento, à produção e ao consumo de alimentos. Entretanto, é válido salientar que a implementação do Programa nos municípios não atinge por completo a população que se encontra nessa situação, posto que os municípios não conseguem abarcar essa demanda. Aqui, utilizaremos o exemplo do município de Itaíba, que possui uma CC em funcionamento para cerca de 26.362 mil habitantes e tem seu índice de desenvolvimento humano (IDH) em 0,510 (PNUD/2010). Logo, nota-se que a distribuição de 200 alimentações diárias não atinge toda a população necessitada.

No que tange à concepção de inclusão social produtiva, que também é um das diretrizes do Programa CC, é importante ter como centralidade que o desemprego é estrutural e tem sido uma problemática que vem se estabilizando na sociedade pernambucana, levando em consideração que o capital tem suas bases sustentadas nas contradições da relação entre o capital x trabalho, mantendo, assim, um excedente de pessoas desempregadas na sociedade, as quais são denominadas por Marx (1989) como o exército industrial de reserva.

A informalização é outro aspecto do capitalismo tardio e surge como uma alternativa para o desemprego. Antunes (2011) ressalta que a informalidade se configura como uma atualização de compra e venda da força de trabalho, que vai em oposição às conquistas e legislações construídas durante um longo período de embates políticos entre as classes. Esse processo também sustenta a fragilidade dos vínculos empregatícios e sem regulação pública, desresponsabilizando o Estado de seu papel enquanto garantidor de direitos e responsabilizando a população em busca de seu próprio sustento.

Assim, pode-se compreender por meio dos conteúdos dos documentos oficiais que regem o Programa Cozinha Comunitária que, dentre os objetivos criados pelo governo de Pernambuco, destaca-se o segundo, que visa o desenvolvimento de cursos de qualificação profissional, para o alcance da inclusão social, cuja meta é a realização de mínimo 03 (três) cursos de atividade produtiva e de geração de renda (MANUAL TÉCNICO, 2022). Evidencia-se que a geração de renda e de emprego estimulada pelo Programa CC é sustentada no desenvolvimento da lógica da informalidade e da desresponsabilização do Estado na garantia

dos direitos trabalhistas, pois consideram a população a dona do seu próprio negócio para diminuir o índice de desemprego do estado, levando em consideração que a informalização se contabiliza como um tipo de trabalho. Sendo assim, repassa para o cidadão a responsabilidade pela situação de desemprego que é inerente à lógica do capital, mas que não tem mediação pela política do estado.

Dessa forma, os principais cursos ofertados pelo Programa CC intencionam contribuir na geração de emprego, garantir autonomia de renda do usuário e combater, em articulação com as demais políticas de proteção social, o ciclo geracional da pobreza (Garcia, 2011; Silva, 2011). Entre os cursos ofertados estão os de preparações nutritivas, baratas, saborosas, que valorizem a cultura alimentar local; a manipulação de alimentos; o reaproveitamento de alimentos; e outros cursos a critério do município (MANUAL TÉCNICO, 2022). Por essa razão, faz-se necessário reconhecer que essa geração de emprego e renda ofertada pelo programa é a que descaracteriza os direitos trabalhistas, pois contribui para a informalidade.

4.4.3 Eixo - Axiológico - Os valores do Programa Cozinha Comunitária

Neste último tópico iremos tratar no eixo axiológico os valores que sustentam a operacionalização do Programa Cozinha Comunitária no estado de Pernambuco. Os valores são desenvolvidos como o conjunto de características de uma determinada pessoa, os quais podem determinar na forma ideológica, ética e moral pela qual essa pessoa se comporta e interage com demais indivíduos em sociedade. À vista disso, após realizar as leituras dirigidas dos documentos que sustentam o programa, extraímos os valores do Programa CC contidos nos textos, como sendo: consolidação da cidadania, direitos sociais e equidade, conforme destacados no quadro abaixo:

QUADRO 8 - EIXO AXIOLÓGICO: OS VALORES DO PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA

VALORES	CONCEPÇÕES EXTRAÍDAS
Consolidação da cidadania	“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).
Direitos Sociais	Promover o Direito Humano à Alimentação Nutricional Adequada à população em situação de vulnerabilidade social e insegurança Alimentar e Nutricional (MANUAL TÉCNICO, 2022). “A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população” (BRASIL, 2006)
Equidade	“Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação” (BRASIL, 2006).

Fonte: Elaboração Própria (2023).

A consolidação da cidadania aparece como o primeiro valor citado nos documentos oficiais do Programa CC e pode ser compreendida por Hannah Arendt (1989) como o direito a ter direitos, ou seja, o Estado é o responsável por formular e construir medidas que viabilizem os direitos dos indivíduos. Assim como também é analisada nos termos do Código de Ética Profissional do Serviço Social como “tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras” (CFESS, 1993, Seção III). Desse jeito, esse valor é atribuído ao Programa CC na medida em que o seu objetivo é criado visando assegurar à população pobre uma alimentação saudável e nutritiva, sendo entendida como uma atuação do Estado na garantia do direito social conquistado para essa classe.

No conteúdo dos documentos oficiais do Programa CC, a alimentação é tida como prioridade, mas a intencionalidade não é a sua garantia efetiva e universal, mas sim apenas

desenvolver mais um mecanismo de minimização do estado para a problemática da fome e da insegurança alimentar e nutricional em Pernambuco. Portanto, inviabiliza a consolidação da cidadania. Fagnani (2019) ressalta em suas análises que a cidadania social²⁸ está em xeque, isto é, está em processo de desconfiguração em decorrência da influência dos ideais neoliberais no país que remetem à desestruturação dos direitos uma vez que impulsiona um Estado defensor da economia por meio de políticas de ajustes fiscais e inviabiliza o seu papel enquanto responsável pela garantia de direitos dos cidadãos.

A consolidação da cidadania está relacionada com o segundo valor tratado nos documentos oficiais do Programa CC, que é o direito sócia. Para obter uma melhor compreensão, buscou-se utilizar o pensamento de Cernelutti (2003, p. 11) acerca do conceito de direito que o caracteriza como “um conjunto de leis que regulam a conduta dos homens”. Em conformidade com a CF de 1988, a alimentação juntamente à educação, à saúde, o trabalho, à moradia, o transporte, o lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados, integra o artigo 6º na constituição dos direitos sociais (Brasil, 1988, artigo 6). O direito humano à alimentação adequada está associado ao Programa CC, mas é um direito social que não é exercido em caráter universal, posto que o quantitativo das 200 refeições que são ofertadas pelo programa não alcança as 2,1 milhões de pessoas que estão em situação de insegurança alimentar no Estado, conforme dados obtidos pela PENSSAN (2022).

Segundo a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco – ALEPE (ALEPE, 2023), a Secretária de Desenvolvimento Social do estado pernambucano - Ana Carolina Pessoa Cabral - participou no dia 21 de junho de 2023 de uma reunião com a Comissão Especial de Combate à Fome, contando também com a participação de representantes do Governo Estadual, do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) e do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-PE). A fala da Secretária esteve voltada para o anúncio da implantação de novas cozinhas comunitárias em 100 municípios até o final deste ano, porém, não especificou quais os municípios, apenas ressaltou que o investimento anual será de R\$ 30 milhões de reais, para oferecer o padrão de 200 refeições diárias em cada uma dessas cozinhas. Assim, o posicionamento de Ana Carolina Pessoa Cabral enquanto gestora está atrelado ao planejamento e desenvolvimento de programas sociais que visam minimizar e não superar as problemáticas

²⁸ A cidadania social está associada à garantia das necessidades de direitos que são relativos à dignidade da vida humana como o acesso à alimentação nutricional, moradia, lazer, respeito e no processo de construção de uma sociedade democrática e pacífica. Para se ter o exercício pleno da cidadania é necessária a atuação efetiva do Estado na garantia das liberdades e direitos dos indivíduos.

sociais, como é o exemplo do Programa CC, que não tem o intuito de superar a fome e a insegurança alimentar no estado, não consolidando, pois, a cidadania e o direito à alimentação a todos os indivíduos, pois é um programa restrito.

Oliveira (2003, p. 10-11) reitera que a cidadania: “É o elo mais forte entre o indivíduo e os seus direitos humanos fundamentais”. Por isso, apesar de o Programa CC ser expandido em Pernambuco, vale reafirmar que o quantitativo restrito das refeições se tornou ainda mais grave no contexto pandêmico, pois a crise sanitária intensificou as problemáticas sociais como a fome, a insegurança alimentar, o desemprego, as desigualdades sociais e, consequentemente, a focalização do programa inviabilizou o acesso da população ao direito básico da sobrevivência humana, como o da alimentação.

É retratado nos conteúdos dos documentos oficiais do Programa CC que o direito social à alimentação será destinado à população cuja renda seja insuficiente para acessar os alimentos, ou seja, as pessoas que estão em situação de pobreza, extrema pobreza, fome, insegurança alimentar e nutricional. O programa CC também aborda em seus documentos que a localização deve ser em territórios mais próximos do CRAS, visando que fique em um ponto mais próximo da população que terá acesso a esse direito. Entretanto, a intencionalidade do Programa CC não é superar as problemáticas sociais e nem garantir o direito à alimentação, levando em consideração que não tem como garantir uma alimentação adequada e nutricional para um indivíduo com apenas 01 refeição diária (quando o indivíduo consegue ter acesso, pois o programa alcança apenas 200 usuários por município).

Assim, pode-se suspeitar a partir dos documentos oficiais que o Programa CC possui como intencionalidade a visibilidade, isto é, deseja se mostrar como um equipamento público no estado de Pernambuco, que busca “enfrentar à fome” por meio da realização da oferta de 200 refeições gratuitas para a população que está em situação de fome, insegurança alimentar e nutricional. O Programa CC é mais uma medida paliativa, alcançando o mínimo de pessoas, dado que para o Estado as problemáticas sociais estão associadas às questões individuais. Esse pensamento está em coerência com o ideal de que cabe aos indivíduos se ajustarem aos parâmetros do mercado, garantir uma renda suficiente para prover sua alimentação e suas demais necessidades, conduzindo-os a se sentirem responsáveis para a garantia do acesso aos seus próprios direitos básicos.

O terceiro valor apreendido na LOSAN, que faz parte como um dos documentos que estão associados ao Programa CC, refere-se à concepção de equidade. Inicialmente, destaca-se que a equidade não é um termo homogêneo, haja vista que existem diversos entendimentos sobre o seu conceito. Dentre esses entendimentos, vale acentuar o pensamento de Michaelis

(2023), o qual conceitua a equidade como a relação existente ao direito de cada indivíduo, pois dá importância ao que se considera justo. Assim, a equidade é compreendida como o valor por meio do qual se busca entender o indivíduo como resultado das relações sociais que são particulares de um determinado modo de produção, como por exemplo o capitalismo que desenvolve a produção e reprodução de problemáticas sociais como a pobreza, a fome e a desigualdade social.

O indivíduo, portanto, é compreendido como elemento que além de fazer parte da sociedade capitalista no geral, também faz parte de uma determinada classe social, pois a depender da classe na qual esteja inserido não terá acesso às mesmas oportunidades. Isso ocorre porque a classe trabalhadora encontra diariamente diversos desafios e dificuldades para conseguir acessar aos seus direitos sociais básicos, como por exemplo à alimentação adequada e nutricional. As desigualdades sociais que são inerentes ao capitalismo se refletem de forma diferente nas classes sociais. Por esse motivo, a equidade reconhece que os indivíduos necessitam de diferentes condicionalidades para alcançar e ter acesso às mesmas oportunidades, com vistas ao não aprofundamento da produção das desigualdades existentes.

O valor equidade é mencionado ao Programa CC com a finalidade de sustentar o programa em sua capacidade estratégica de minimizar os indicadores sociais de fome e de insegurança alimentar e nutricional no estado de Pernambuco, como também de fazer com que parte da população pobre tenha acesso ao seu direito à alimentação garantido. Contudo, como visto até o momento, o Programa CC é restrito e focalizado, pois não garante uma alimentação adequada, saudável e nutritiva a todos que estão em situação de fome e de insegurança alimentar no estado.

Nessa perspectiva, o governo pernambucano não visa superar as problemáticas e a população pobre é a mais afetada, tendo em vista que o quantitativo de 200 refeições que são ofertadas pelo programa deveria ser ampliado e não ser padronizado, tendo em vista que cada município pernambucano, como visto no capítulo anterior, possui IDH diferente. Posto isso, não se pode equiparar as demandas da fome e da insegurança alimentar de um município de pequeno porte I com as de um município de grande porte, dado que é desproporcional e não garante o devido acesso da população a direitos sociais básicos.

Assim como também é válido realçar que para de fato realizar a equidade é necessária a existência efetiva de um estado mais interventor nas políticas públicas. Assim, o Programa CC em seus documentos oficiais destaca o direcionamento de esforços para consolidar a política de segurança alimentar no estado de Pernambuco, tendo em vista que seria de fundamental importância uma maior ampliação dessa política, do SISAN e de seus demais conselhos para o

desenvolvimento de intervenções nos municípios pernambucanos, a fim de que os indivíduos consigam alcançar e ter acesso às mesmas oportunidades. Também é essencial o investimento no orçamento dessa política, para que seja possível realizar a sua ampliação e planejamentos com ideais que abranjam novas ofertas de equipamentos públicos que possam atender o macrossocial, com ideais universais para suprimento das necessidades básicas de sobrevivência dos indivíduos mediante o avanço da pobreza, da fome, da insegurança alimentar e do desemprego no estado de Pernambuco.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral realizar uma avaliação política do Programa Cozinha Comunitária, a fim de desvelar quais os interesses implícitos e explícitos do programa utilizado como estratégia de enfrentamento à fome no estado de Pernambuco.

A partir de uma análise crítica baseada na teoria marxista e conforme o desenvolvimento dos capítulos, foi possível identificar a fome como uma das principais expressões da questão social na sociedade brasileira, em especial no território de Pernambuco. Entretanto, pontua-se que, historicamente, a fome é uma problemática na realidade pernambucana, a sua produção e reprodução é influenciada pela formação sócio-histórica do estado e pelos contextos econômico e político, que torna paliativas as medidas de enfrentamento criadas pelo Estado.

Conscientes de que alimentação e a segurança alimentar é um direito humano (BRASIL, 2006), assegurado pela Constituição, mas que não é garantido pelo Estado, fez-se necessário uma reflexão sobre o Programa Cozinha Comunitária utilizado como respostas públicas a insegurança alimentar no estado, uma vez que há um quantitativo de mais de 2,1 milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar no território pernambucano (PENSSAN, 2022).

É válido recordarmos que desde 2008 a população brasileira, pernambucana, tem vivenciando os impactos da crise cíclica do capital que vem cada vez mais intensificando a precarização do trabalho e resultando no aumento da competitividade, deixando como consequência a mudança nos padrões capitalistas de produção e de consumo (Antunes, 2011). Dessa forma, o país e o estado de Pernambuco têm sofrido alguns rebatimentos - sobretudo, na periferia do capitalismo - ocasionando um aumento da pobreza, da desigualdade social, e da fome como um dos mais graves níveis de insegurança alimentar.

Junto à conjuntura de crise do capital, ocorreram também rebatimentos na esfera política brasileira, uma vez que a retirada da então presidenta da República Dilma Rousseff se configurou como principal marco do golpe político, levando à cadeira presidencial o vice-presidente Michel Temer, cujo mandato ficou conhecido pelo teor contrarreformista, que resultou em uma queda ainda mais intensa nos indicadores econômicos, sociais e políticos do país. Já os resultados das eleições presidenciais de 2018 colocaram no poder um governante neoliberal que visava a intervenção mínima do Estado, visão que impactou diretamente o desmonte das políticas públicas, que consequentemente fortaleceu o retrocesso da política de segurança alimentar e nutricional. Portanto, alavancando a desigualdade social e a fome no país. Pontua-se também que, a chegada da Pandemia da COVID-19, ocorrida em 2020 foi fator

crucial para ampliar os índices sociais de forma negativa, colocando o Brasil de volta ao mapa da fome. Por esse motivo, a temática do enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional volta a ser pauta nas agendas políticas da esfera federal e estadual.

Em Pernambuco não foi diferente, pois o estado foi impactado pelo cenário nacional, posto que, com base na última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada entre 2017-2018, especificamente no estado de Pernambuco, a POF encontrou prevalência de 48,3% de insegurança alimentar (IA), número que corresponde a quase metade da população pernambucana.

Desse modo, observa-se que a fome se alastrou como epidemia com intensidade na sociedade Pernambucana, fazendo com que o Estado se visse pressionado a elaborar e reforçar políticas públicas que garantam a proteção social, a seguridade e a assistência aos indivíduos em situação de pauperismo. Dentre as medidas propostas, destaca-se a ampliação de programas sociais de distribuição de alimentos vinculados à Política de Segurança Alimentar e Nutricional, com a finalidade de garantir o direito à alimentação e enfrentar problemáticas como a fome e o desemprego.

Diante desse contexto, o governo estadual aprimorou o Programa Cozinha Comunitária, que passou a ser utilizado pelo estado de Pernambuco como uma das ferramentas estratégicas do combate à insegurança alimentar. Para a ampliação desse programa o governo estadual promoveu, a partir de 2021, o incentivo fiscal “Tá na mesa Pernambuco”, para buscar estimular a adesão dos municípios ao programa, oferecendo um cofinanciamento, com o intuito de amenizar os indicadores sociais que mostram o crescimento da fome no Estado.

É por meio da distribuição de 200 refeições diárias efetuadas pelo Programa que o Estado busca amenizar os danos advindos da desigualdade social instalada na sociedade Pernambucana. Quando apontamos os dados de insegurança alimentar no Estado, observamos que a alimentação confeccionada e distribuída pelo Programa não é suficiente para sanar a problemática em Pernambuco.

No que tange à realização da avaliação política e das análises críticas realizadas em torno do Programa Cozinha Comunitária, foi possível perceber alguns apontamentos baseados no quadro “Fundamentos, Diretrizes e Valores do Programa Cozinha Comunitária”, o qual conceitua as categorias temáticas nas perspectivas dos autores trabalhados e do Ministério da Cidadania, ao evidenciar as expressões da questão social nos fundamentos, diretrizes e valores do programa, a saber: pobreza e extrema pobreza; desemprego; fome; insegurança alimentar e nutricional, para confluir com a concepção da corrente social democrata, que à luz de Medeiros (2016, s.p.) é entendida como:

[...] Um modelo de organização política e econômica que concorda, em parte, com as ideologias de esquerda, ao admitir que o modo de produção capitalista tem suas falhas e deficiências. Mas por outro lado não acredita que o capitalismo possa ser eliminado e o melhor que se pode fazer é compensar suas deficiências, defendendo a possibilidade de um capitalismo humanizado pela ação consciente de forças políticas.

Contudo, salienta-se que ao analisar os fundamentos, diretrizes e valores que regem o Programa Cozinha Comunitária no Estado de Pernambuco, entende-se que, embora os principais governantes e entidades governamentais reconheçam as necessidades sociais da população, seja ela a fome, a insegurança alimentar e nutricional, o desemprego, a pobreza, a escolha do Programa não se deu aleatoriamente, pois possui intencionalidades que estão implícitas no planejamento desse equipamento público de distribuição de alimentos, ou seja, responder à demanda da fome sem transformar o que lhes dá causa.

Reforça-se que o Programa Cozinha Comunitária provocou transformação no cotidiano e na condição de vida dos usuários que foram e, ou irão ser beneficiados, entretanto com o mínimo de três refeições balanceadas e nutritivas ao longo do dia ele supre apenas as necessidades imediatas de um quantitativo reduzido de usuários quando comparados aos dados de potenciais usuários em insegurança alimentar no Estado. Assim, o Programa continua sendo uma medida focalizada, restrita, imediatista, compensatória e provisória. Conclui-se, portanto, que não existe pretensão de superar a condição de pobreza estrutural e conseqüentemente a fome e a insegurança alimentar que cerca a vida de usuários do programa, que são aqueles de baixa renda.

Desse modo, a partir da análise de dados realizada neste trabalho, verificamos que o quantitativo de Cozinhas Comunitárias não é suficiente e, conseqüentemente, não tem a capacidade de oferecer o acesso à alimentação necessária para todos os cidadãos que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, em situação/condição de pobreza e extrema pobreza no estado pernambucano. Sendo assim, o Programa não enfrenta de maneira eficiente o problema da fome no Estado.

Por fim, frisa-se que se o Programa Cozinha Comunitária apesar de ser uma estratégia importante e presente no equipamento de referência para garantir o direito à alimentação, sua capacidade de enfrentar de maneira eficiente o problema da insegurança alimentar, desigualdade social e pobreza se mostrou restrita, isso significa dizer que ele possui outros objetivos para além dos expostos de forma explícita (promover proteção social; proporcionar a inclusão social produtiva; garantir segurança alimentar e nutricional, promover a equidade, consolidar a cidadania). O objetivo desvelado e, ou implícito foi muito mais o de amenizar as

expressões da questão social, além de funcionar como estratégia para apaziguamento das classes, e como promoção positiva da imagem do governo, sendo estas as razões que fundamentam o Programa Cozinha Comunitária e os motivos pelos quais ele se mantém.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **O avesso ao Trabalho III: saúde do trabalhador e questões contemporâneas** /Vera Lucia Navarro e Edvânia Ângela de Souza Lourenço (orgs.) - 1 ed. São Paulo: Outras expressões, 2011.p. 21-25.

ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: uma história brasileira. In: **Fome Zero: uma história brasileira**. 2010. p. 81.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. (2010) Notas sobre Estado e Sociedade nos clássicos da política, p.19-46, In: **Estado & sociedade: contribuição ao debate sobre políticas públicas**. Organizadora Ana Cristina Brito Arcoverde. Recife, Editora Universitária da UFPE.

_____. (Projeto 2020/2025/CNPq) **Avaliação Política dos Programas de Enfrentamento à Questão Social em Pernambuco sob Determinações Contextuais do Golpe de 2016**. Recife, UFPE, 2020.

_____. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora: São Luís: GAEPP, 2008 (p. 89 a 177).

_____. **Avaliação dos impactos sociais, econômicos e políticos dos programas de enfrentamento à questão social em Pernambuco**. Projeto de Pesquisa aprovado pelo CNPq 2015/2020, Recife, UFPE, 2015.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; SANTOS, Giselli. C. (2011) Pobreza: Conceitos. Mensuração e enfrentamento no Brasil. In: **Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís/MA, UFMA.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**. Veras, 2000.

BARRY, Brian. Political accommodation and consociational democracy. **British Journal of Political Science**, v. 5, n. 4, p. 477-505, 1975.

BERHRING, Elaine.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6ª ed. vol 2. São Paulo: Cortez. 2009.

BRASIL. Assistência Social. **Implantar ou Modernizar as Cozinhas Comunitárias (CC)**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: Implantar ou Modernizar as Cozinhas Comunitárias (www.gov.br). Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e 11 set. 2023.Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa Cozinha Comunitária**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: Programa Cozinha Comunitária — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br). Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cozinha comunitária: apresentação do programa**. Brasília: MDS, 2007a.

BUCCI, M. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. Belo Horizonte: Cultura Jurídica. Líder, 2003.

CHAVES, Helena. Avaliação e políticas públicas: Entre a estratégia governamental e a agenda do capitalismo contemporâneo. In: ARCOVERDE, A. (Org.). **Avaliação de políticas públicas em múltiplos olhares e diferentes práxis**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. In: **Avaliação de projetos sociais**. 1993. p. 312-312.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL/CFESS. **Código de Ética do Assistente Social de 1993**. Lei n. 8.662, de 07 de junho de 1993, dispõe sobre a Regulamentação da Profissão. CFESS, 1993.

COSTA, Robson Pedrosa. As ordens religiosas e a escravidão negra no Brasil. ANAIS DO II ENCONTRO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA COLONIAL. Mneme – Revista de Humanidades. UFRN. **Caicó (RN)**, v. 9. n. 24, Set/out. 2008. Disponível em: www.cerescaico.ufrn.br/mneme/anais. Acesso em: 24 jul. 2023.

DA COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969 a 992-969 a 992, 2003.

DE AGUIAR, Antônio Geraldo. **Serviço Social e Filosofia**: Das origens a Araxá. São Paulo: Cortez, 2011.

DE CASTRO, Josué; BRANCO, J. Carvalho. **Geografia da fome**. Casa do Estudante do Brasil, 1952.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. **Reforma do Estado e política de emprego**. Campinas-SP: IE/UNICAMP, p. 9-29, 1998.

FARIAS, Aírton. **História do Ceará**: dos índios a geração cambeba. Fortaleza: Tropical Editora, 1997.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

FILGUEIRAS, Luiz. **A crise geral do capitalismo: possibilidades e limites de sua superação**. 2010. p. 25.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. L&PM Editores, 2010.

- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.
- GOMES, M. F. C. M. Aspectos teóricos metodológicos da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e (ORG). **Avaliação de Políticas e programas sociais teoria e prática**. São Paulo: Vozes, 2001.
- GONÇALVES, Hugo Feitosa. F; ARAÚJO, José Bezerra. Evolução histórica e o quadro socioeconômico do nordeste brasileiro nos anos 2000. **Revista do Desenvolvimento Regional – Faccat**, v. 13, n.1, p. 193 – 205, jan – jun. 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/disciplina/> Acesso em: 05 set. 2023.
- IAMAMOTO, Marilda **O Serviço Social na contemporaneidade: as dimensões históricas, teóricas e ético-políticas**. Fortaleza/ CE: CRESS 3ª Região, 1997.
- IAMAMOTO, Marilda. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica / Marilda Villela Iamamoto; Raul de Carvalho. 3. ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 1985.
- IAMAMOTO, Marilda. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- IAMAMOTO, Marilda.; CARVALHO, Raul. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 41º ed. Cortez Editora, São Paulo. 2014.
- IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: documento-síntese**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001a.
- KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- LIMA, M.; MOURA, M.; ALVES, T. **AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE PROGRAMAS SOCIAIS EM PERNAMBUCO (2007-2014)**: Projeto Integra de Economia Solidária e Programa Novos Talentos. Recife, 2018. 106 p. Monografia (Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco.
- MARX. **O capital: crítica da economia política**. Tradução Reginaldo Sant’Anna. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. Livro 1, v. 1 e 2.
- MATOS, Clarence José de. Os holandeses no Brasil. **Revista Intellectus**, ano VII, n. 17, p. 167 – 197, 2011.
- MAURIEL, A. P. O.; KILDUFF, F.; SILVA, M. M. da.; LIMA, R. S. (org.). **Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos**. Uberlândia: navegando, 2020.

MELO, Taciana Santiago. Registros coloniais escritos nos mapas da antiga Vila de Igarassu, Pernambuco. **Anais do I Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica**, p. 1 – 16, 2011.

MEDEIROS, A. Social Democracia. **Sabedoria Política**, Amazonas, agosto de 2016. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/economia-politica/social-democracia/> . Acesso em: 23 set. 2023.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/disciplina/> Acesso em: 10 set. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes Limitada, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. **A seguridade Social em tempo de crise**. In: Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira. **O papel do CONSEA na construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

NETTO, Jose Paulo. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, v. 4, n. 1, p. 202-222, 2012.

PASTORINI, Alejandra. (2004) **A categoria “questão social” em debate**, p. 11-44. São Paulo, Cortez. (Coleção Questões da Nossa Época; v.109).

SANTOS, Josiane Soares. (2012). **“Questão social”: Particularidades no Brasil**. p.25-46. São Paulo: Cortez.

SANTOS, Josiane Soares. **Particularidades da “questão social” no capitalismo brasileiro**. Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação Constitucional no Controle Judicial das Políticas Públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

SILVA, Crysllaine Pinheiro da.; SILVA, Débora Ewelyn Barbosa.; SANTOS, Giovana de França. **Auxílio emergencial como estratégia de enfrentamento ao avanço da pobreza em tempos de covid-19 no estado de Pernambuco: uma avaliação política**. 2021.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. (2008). Questão social e serviço social no Brasil: fundamentos sócios históricos. In: **Estado e igreja: a “universalização” da questão social**. Cuiabá, Ed. UFMT.

SILVA, Maria Ozanira da. (Org.). Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico metodológico da pesquisa avaliativa. In: ____ **Pesquisa avaliativa, aspectos teóricos - metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2001. (Núcleo de Pesquisa, 6). Ed. Veras, SP, 2008.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação.** Texto para Discussão, 2014.

SIQUEIRA, Luana de Souza. **Pobreza e Serviço Social diferentes concepções e compromissos políticos.** UERJ: Rio de Janeiro, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. de O. et al. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. In: **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 7º ed. - São Paulo. Editora: Cortez; 1998.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 731-741, 2009.

YASBEK, Maria Carmelita. Os fundamentos históricos e teórico--metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. In: **Serviço Social. Direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.