
SER Social

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

SER Social

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

© Copyright by *Ser Social* (versão eletrônica)

Todos os direitos editoriais são reservados para a revista *SER Social*. Nenhuma parte da revista pode ser reproduzida, estocada ou transmitida por quaisquer meios e formas existentes ou a serem criados sem prévia permissão por escrito da Comissão Editorial, ou sem constar os créditos de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil. As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.

SER Social – Periódico Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília.

Editora Chefe

Camila Potyara Pereira, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília. Brasil.

Comissão Editorial

Kênia Augusta Figueiredo, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília. Brasil.

Lucélia Luiz Pereira, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília. Brasil.

Reginaldo Ghiraldelli, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília. Brasil.

Conselho Editorial

Ana Elizabete Mota (UFPe/Recife-Brasil); Denise Bomtempo Birche de Carvalho (Professora Emérita UnB/Brasília-Brasil); Domenico Carrieri (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"/ Roma/Italia); Elaine Rosseti Behring (UERJ/Rio de Janeiro-Brasil); Fernanda Rodrigues (Universidade do Porto/Porto-Portugal); Graciela di Marco (Universidad Nacional San Martín/Buenos Aires-Argentina); Ivanete Boschetti (UFRJ/Rio de Janeiro-Brasil); Ivete Simonato (UFSC/Santa Catarina-Brasil); Jorge Luis Acanda (Universidad de La Habana/Habana-Cuba); José Geraldo de Sousa Júnior (UnB/Brasília-Brasil); Luis Moreno (Instituto de Políticas y Bienes Públicos/Madrid-Espanha); Maria Carmelita Yazbeck (PUC/São Paulo-Brasil); Peter Abrahamson (University of Copenhagen/Copenhagen-Dinamarca); Vicente Faleiros (Professor Emérito UnB/ Brasília-Brasil; UCB/Brasília-Brasil); Yolanda Guerra (UFRJ/Rio de Janeiro-Brasil).

Equipe de Apoio: Daniel de Araujo Barbosa (Estagiário).

Revisão em Português: Tereza Vitale

Figura da capa: Desigualdade, Breubs

[Instagram: @breubss / <https://www.instagram.com/breubss/?hl=pt-br>]

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social / Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. SER Social. Alimentação, abastecimento e crise. V. 23, n. 48, 1. sem./2021.

V. 1, n. 2 – 1. sem./1998. Brasília: SER Social UnB, 1998.

Semestral. Continuação de: Debate Social, v. 1, n. 1, 1995

Interrompida de 1996 a 1997.

ISSN 2178-8987 (versão eletrônica) / ISSN 1415-6946 (versão impressa)

1. Serviço Social. I. Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social.

CDU: 3(05)

SER Social

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

**ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO
E CRISE**

SER Social

48 | jan.-jun. 2021

EDITORIAL

7

ARTIGOS TEMÁTICOS | THEMATIC ARTICLES

Uma análise marxista da agricultura capitalista: em busca de uma solução
A marxist analyse of capitalist agriculture: finding a solution / Una análisis marxista de la agricultura capitalista: en busca de una solución

Luiz Felipe Barros Silva

9

Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da Covid-19

Hunger and food insecurity in Covid-19's pandemic time / Hambre y inseguridad alimentaria en tiempos e la pandemia de Covid-19

Sirlândia Schappo

28

Circuitos curtos de produção e abastecimento alimentar na pandemia: protocolo de pesquisa

Short food supply chains in the pandemic: research protocol / Circuitos cortos de producción y abastecimiento de alimentos en la pandemia: protocolo de investigación

Antonio Hélio Junqueira

53

Direito à alimentação da população em situação de rua e a pandemia da Covid-19

Right to Food for the homeless and the Covid-19 pandemic / Derecho a la alimentación para las personas en situación de calle y la pandemia de la Covid-19

Meimei Alessandra de Oliveira

Luciene Burlandy Campos de Alcântara

76

The daily menu in times of pandemic for individuals with anxiety and depression

O cardápio diário em tempos de pandemia para indivíduos com ansiedade e depressão / El menú diario en tiempos de pandemia para personas con ansiedad y depresión

Daniela Gomes Alcoforado

Miriam Leite Farias

Juliana Gonçalves Machado

Francisco Vicente Sales Melo

Thomas Kühn

94

Digitalização para sobrevivência: transformação das feiras de Ponta Grossa diante da pandemia

Digitization for survival: transformation of Ponta Grossa fairs in face of the pandemic / Digitalización para la supervivencia: transformación de las ferias de Ponta Grossa ante la pandemia

Mirna de Lima Medeiros

Rúbia Gisele Tramontin Mascarenhas

115

ENTREVISTAS TEMÁTICAS | THEMATIC INTERVIEWS

Velhos problemas e novas questões: pandemia do Coronavirus e a segurança alimentar e nutricional no Brasil

Old problems and new issues: Coronavirus pandemic and food and nutrition security in Brazil / Viejos problemas y nuevas preguntas: la pandemia del coronavirus y la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil

Entrevistado: Walter Belik

Entrevistador: Newton Narciso Gomes

141

Consumo pós-pandêmico: entre as demandas da consciência e a urgência das necessidades

Post-pandemic consumption: between the demands of conscience and the urgency of needs / Consumo pospandémico: entre las exigencias de la conciencia y la urgencia necesidades

Entrevistado: Antonio Hélio Junqueira

Entrevistador: Newton Narciso Gomes

146

ARTIGOS TEMAS LIVRES | FREE THEMATIC ARTICLES

Tendências atuais da proteção social: considerações sobre o *workfare* e as políticas de ativação

Current social protection trends: considerations on workfare and activation policies / Tendencias actuales de la protección social: consideraciones sobre el workfare y políticas de activación

Silvio Aparecido Redon

Eliane Christine Santos de Campos

156

A crise do capital e as refrações da questão social

The crisis of capital and the refractions of the social issue / La crisis del capital y las refracciones de la issue social

Pâmela Karoline Lins Alves

176

Política de Saúde e desmonte do SUS no Governo Temer

Health Policy and disassemble of the SUS in the Temer's Government / Política de Salud y desmantelamiento del SUS en el Gobierno de Temer

Joelcio Jackson Lima Silva

Viviane Medeiros dos Santos

Maria Valéria Costa Correia

191

A categoria projeto profissional no Serviço Social do século XXI

The professional project category in the Social Work century XXI / La categoría profesional de proyectos en el Servicio Social del siglo XXI

Iolani Soares da Silva

211

Balço da produção sobre o Serviço Social na política de educação brasileira

Balance of production on Social Service in brazilian education policy / Balance of producción en Servicio Social en la política de educación brasileña

Adriana Freire Pereira Férriz

Eliana Bolorino Canteiro Martins

234

RESENHA | REVIEW**O Negócio da Comida: quem controla nossa alimentação?**

The Business of Food: who controls our food? / El negocio de la alimentación: ¿quién controla nuestra comida?

Juliana Garcia Peres Murad

255

TESES E DISSERTAÇÕES | TESIS AND DISSERTATION

261

CONSULTORES AD HOC

282

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Editorial

Diante de cenários de crise econômica, social, política e de saúde pública, como o experimentado na pandemia da Covid-19, por exemplo, o direito humano à alimentação adequada é ainda mais ameaçado. Alguns dos fatores que contribuem para esta realidade são: tendência de aumento abusivo dos preços pela via da especulação e boicotes dos agentes do mercado; piora das condições de acesso aos alimentos, especialmente em vazios alimentares, decorrente da paralisação ou restrições que afetam o sistema convencional de varejo alimentar – feiras, mercados públicos, pequenos estabelecimentos varejistas, dentre outros; lentidão ou inexistência de políticas públicas que permitam compras diretas da produção que possam, por um lado, aliviar a situação da agricultura familiar e, de outro, assegurar, com doações, o abastecimento dos mais pobres; inexistência ou insuficiência de políticas públicas de distribuição de alimentos.

A presente edição da revista *SER Social*, que versa sobre “Alimentação, Abastecimento e Crise”, conta com seis artigos temáticos que aprofundam estas discussões e fornecem subsídios para sua ampla compreensão. Este conjunto de textos condensa análises críticas sobre a agricultura capitalista; os efeitos da pandemia da Covid-19

sobre os circuitos curtos de produção e abastecimento alimentar; a alimentação da população em situação de rua e de indivíduos com ansiedade ou depressão; e a necessidade de digitalização de feiras para sobrevivência em tempos de crise sanitária global.

Compondo ainda as produções temáticas deste número, publica-se a resenha do livro *O negócio da comida: quem controla nossa alimentação*, de Esther Vivas Esteve, e duas entrevistas realizadas pelo professor Newton Gomes Júnior, do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). A primeira delas com o professor Walter Belik, titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), sobre a pandemia da Covid-19 e a segurança alimentar e nutricional no Brasil; e a segunda com o professor Antonio Hélio Junqueira, membro dos grupos de pesquisa *Special Interest Group* (SIG) em Biodiversidade e Cultura Alimentar na América Latina e Rede de Pesquisadores em Alimentação, Abastecimento e Consumo (Repacom), intitulado “O consumo pós-pandêmico: entre as demandas da consciência e a urgência das necessidades”.

Além disso, a *SER Social*, como de costume, abre espaço para artigos que versam sobre as tendências da proteção social; a crise do capital; os desmontes no Sistema Universal de Saúde (SUS) no Governo Temer; o projeto profissional no Serviço Social do século XXI; e produção sobre o serviço social na política de educação brasileira, todos publicados na seção Temas Livres.

Com esta edição, a Comissão Editorial da Revista espera brindar o público leitor com reflexões críticas a respeito da referida temática e suas possíveis consequências para as políticas sociais na contemporaneidade, especialmente no atual contexto de pandemia da Covid-19.

Brasília, janeiro de 2021

Comissão Editorial da Revista SER Social

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Uma análise marxista da agricultura capitalista: em busca de uma solução

*A marxist analyse of capitalist agriculture:
finding a solution / Una análisis marxista de la agricultura
capitalista: en busca de una solución*

Luiz Felipe Barros Silva¹

Resumo: São abordados os elementos originários de uma agricultura industrial capitalista com base nos pressupostos teóricos de Karl Marx, ecoando a defesa de John Bellamy Foster acerca da compatibilidade do pensamento marxiano com as demandas da natureza pela preservação ambiental, analisando em seguida os impactos da inter-relação destrutiva entre a química e a agricultura industriais em voga até os dias de hoje, procurando enxergá-la através do prisma da dialética das relações técnicas e sociais proposta por Guillermo Foladori. Assim, o desflorestamento e a utilização de venenos nos cultivos globais representam a face real do capitalismo em crise estrutural (Mészáros), contribuindo para efeitos

1 Graduação em Geografia pela Universidade Federal de Alagoas, mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas, Doutorando em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas. E-mail: luizfelipebarross@gmail.com,

nefastos sobre o planeta e sobre os seres humanos, como o aquecimento global e as pandemias virais. Para pensar soluções para a produção alimentar de uma nova sociedade, abordamos criticamente elementos que procuram sinalizar uma solução no interior do sistema do capital como a agroecologia e a agricultura sintrópica.

Palavras-chave: marxismo; agroecologia; preservação ambiental; capitalismo.

Abstract: The text discuss originals elements of a capitalist industrial agriculture based in the theoretical suppose from Karl Marx, echoing defense of John Bellamy Foster about compatibility of marxian thinking with nature demands for environmental preservation, then analyzing impacts of destructive inter-relation between industrial chemistry and agriculture in act until nowadays under the optics of dialectic of technique and social relations proposed by Guillermo Foladori, thereby the deforestation and using of poison on global farms express the real face of capitalism in structural crisis (Mészáros), contributing for malign effects over the planet and humankind, like global warming and viral pandemics. For think solutions for food production in a new society, we approach critically the elements that signals a solution into capital system, such as agroecology and syntropic agriculture.

Keywords: marxism; agroecology; environmental preservation; capitalism.

Resumen: Son examinados los elementos que se originan en una agricultura industrial capitalista desde los presupuestos teóricos de Karl Marx, repercutiendo en la defensa de John Bellamy Foster acerca de la compatibilidad del pensamiento marxiano con las demandas de la naturaleza por la conservación ambiental, analizando enseguida los impactos de la interrelación destructiva entre la química industrial y la agricultura industrial vigente hasta el día de hoy bajo el prisma de la dialéctica entre las relaciones técnicas y sociales propuesta por Guillermo Foladori. Así, la deforestación y el uso de venenos en los cultivos mundiales representan la verdadera cara del capitalismo en crisis estructural (Mészáros), contribuyendo a los efectos nocivos en el planeta y en los seres humanos, como el calentamiento global y las pandemias virales. Para pensar en soluciones para la producción de alimentos de una nueva sociedad, abordamos de modo crítico los elementos que buscan señalar una solución dentro del sistema del capital como la agroecología y la agricultura sintrópica.

Palabras-claves: marxismo; agroecología; conservación ambiental; capitalismo.

Introdução

É conhecida a tentativa de alguns teóricos de atribuir a Marx um pensamento “prometeico”, que ignoraria a necessidade de preservar a natureza e exaltaria a força industrializante do capitalismo, até mesmo alguns seguidores de Marx corroboraram com essa ideia, buscando “corrigi-lo” de algum modo.

Trata-se de uma acusação por parte de teóricos que tentaram deslegitimar Marx dizendo que este aplicaria uma espécie de mecanicismo, na medida em que considerou, assim como Bacon, o mito de Prometeu acorrentado do grego Ésquilo, como uma figuração representativa do significado do materialismo e da ciência para a humanidade em sua evolução histórica. Para estes críticos, Marx teria abraçado integralmente a visão iluminista de uma superioridade absoluta, mecânica, do homem sobre (e contra) a natureza. Para Foster, esta acusação não passa de “um modo circular de rotular a obra de Marx e o marxismo como um todo como uma versão extrema do modernismo”, ou seja, de pintar um Marx adorador das façanhas do capitalismo, em vez de um crítico ferrenho desta forma de metabolismo social. (FOSTER, 2005, p. 190-2).

Contudo, já não é nenhuma novidade dizer que a teoria marxiana não é incompatível com o pensamento de preservação da natureza, mas convém sublinhar os estudos de Foster (2005, 2013), que procuram demonstrar, há vários anos, que a crítica do sistema capitalista realizada pelo filósofo alemão subentende a crítica da depredação da natureza como uma de suas bases fundamentais. Ele defende que há em Marx a identificação de uma fratura metabólica [*metabolic rift*] que é engendrada com o capitalismo, sobretudo ao observar a tese de Justus Von Liebig² sobre a agricultura capitalista.

2 A teoria da fratura metabólica refere-se às descobertas de Liebig que são apropriadas e integradas por Marx ao sistema do capital; consiste no esgotamento dos solos por conta de uma realocação dos elementos químicos decorrentes de uma produção agrícola para o capitalismo global. Tal teoria tem servido de base para que diversos pesquisadores, nas últimas décadas, analisem, sob tal perspectiva teórica, “o desenvolvimento das contradições do capitalismo em uma grande variedade de áreas: os limites planetários, o metabolismo carbônico, o esgotamento do solo, a produção de fertilizantes, o metabolismo oceânico, a exploração dos pescados, o desmatamento das florestas, o manejo de incêndios

É claro que Marx não é o primeiro que enxerga tal relação, desde Leclerc, o conde de Buffon (1717-1778), com um viés mais positivo da intervenção humana na natureza, passando por Lamarck (1744-1829) e George Perkins Marsh (1801-1882), dentre outros, com uma perspectiva que visualizava uma relação mais nociva da humanidade para com o meio ambiente (MARQUES, 2015). Estes autores são frequentemente citados como pioneiros em formular os protótipos de uma perspectiva preservacionista/ecológica.

No entanto, essas perspectivas não conseguiram enxergar as relações que o modo de produção capitalista engendrava e, por isso, acabaram por visualizar uma humanidade amorfa e, naturalmente, depredadora da natureza. Marx, por outro lado, buscou concentrar seus estudos na causa histórica de tal depredação e nas contradições internas dessa causa, identificando o sistema capitalista como um modo de produção avassalador, que submete tanto a natureza como os próprios produtores da riqueza aos seus ditames. Desvendar seus segredos e, com isso, como derrubá-lo, foi seu principal objetivo de vida.

Nos tempos atuais, tem sido bastante comum a emergência de uma perspectiva que Foladori, em sua *tipologia do pensamento ambientalista*, classifica como uma perspectiva “ecocentrista” (FOLADORI, 2005). Trata-se de uma visão de mundo que enxerga a humanidade como oposta à natureza, ao passo que desconsidera os elementos históricos que cindem a espécie humana e criam contradições internas em seu interior.³

É imprescindível analisar a humanidade sob o prisma das relações sociais de produção porque são estas que determinam as relações técnicas. Segundo Foladori (2001), as relações técnicas são aquelas que a humanidade estabelece com a natureza para adquirir o necessário à sua sobrevivência; já as relações sociais, são aquelas que os seres humanos estabelecem entre si, entre eles próprios, para organizarem a vida em sociedade. Em geral, segundo o autor, as relações

florestais, os ciclos hidrológicos, a remoção dos topos de montanhas, a gestão da pecuária, os agrocombustíveis; as apropriação global de terras e a contradição entre cidade e campo”. (FOSTER, 2013, tradução livre).

3 Esta discussão encontra-se melhor desenvolvida em Silva (2018).

técnicas são determinadas pelas relações sociais. Por esse motivo, as relações técnicas não têm a capacidade, por si só, de alterar as relações sociais de produção, apesar de ambas integrem-se em uma simbiose que configura o modo de produção.

É comum observar diversos segmentos científicos se contrapondo às relações técnicas capitalistas, ao perceberem seus efeitos devastadores sobre a natureza, mas dada a incompreensão dos processos histórico-sociais que fizeram emergir o modo de produção capitalista, acabam por simplificar a necessária solução, propondo assim relações técnicas substitutivas que teriam a capacidade superestimada de superar todo o modo de produção. Na agricultura, a degradação do meio ambiente ofertada pela indústria química do sistema do capital, com os agrotóxicos e pesticidas, é cada vez melhor diagnosticada, e contra ela são propostas técnicas inovadoras como a agroecologia e a agricultura sintrópica, por exemplo, que discutiremos mais adiante.

A teoria marxiana tem como pressuposto a necessidade de alteração prioritária das relações sociais de produção, pautando a revolução social como a única estratégia que pode superar concomitantemente tanto as relações técnicas como as relações sociais capitalistas.

Em *O capital*, Marx (1985) aponta que não foi a mera invenção da máquina a vapor que causou a revolução industrial, mas a reunião de diversos elementos que se encontravam em desenvolvimento por séculos e que suscitaram o desabrochar de relações sociais de produção novas que permitiram drásticas alterações técnicas, de forma a generalizá-las, primeiro pela Europa e em seguida pelo planeta. Por isso, o historiador marxista Eric Hobsbawm chama o período histórico da gênese do capitalismo desenvolvido (industrial), que compreende o fim do século 18 e a primeira metade do século 19 como uma fase de dupla revolução, entendendo a Revolução Burguesa de 1789 e a Revolução Industrial a partir de 1760 como duas “crateras gêmeas de um vulcão regional bem maior”. (HOBSBAWN, 2010, p. 20).

A agricultura do capital e a crise estrutural

É nas bases da agricultura capitalista industrial que Marx enxerga um dos principais efeitos depredadores do capitalismo sobre a natureza em uma escala global.

Com a preponderância sempre crescente da população urbana que amontoa em grandes centros, a produção capitalista acumula, por um lado, a força motriz histórica da sociedade, mas perturba, por outro lado, o metabolismo entre homem e terra, isto é, o retorno dos componentes da terra consumidos pelo homem, sob forma de alimentos e vestuário, à terra, portanto, a eterna condição natural de fertilidade permanente do solo. [...] E cada progresso da agricultura capitalista não é só um progresso na arte de saquear o trabalhador, mas ao mesmo tempo na arte de saquear o solo, pois cada progresso no aumento da fertilidade por certo período é simultaneamente um progresso na ruína das fontes permanentes dessa fertilidade. Quanto mais um país, como, por exemplo, os Estados Unidos da América do Norte, se inicia com a grande indústria como fundamento de seu desenvolvimento, tanto mais rápido esse processo de destruição. Por isso, a produção capitalista só desenvolve a técnica e a combinação do processo de produção social ao minar simultaneamente as fontes de toda a riqueza: a terra e o trabalhador. (MARX, 1985, p. 101-2).

Este progresso é, portanto, ambíguo. Na mesma medida que promove a possibilidade de ampliar a escala dos cultivos para abastecer o mundo urbano por meio do mercado mundial, o faz sob a lógica da produção de mercadorias e, por isso, ignora as necessidades de reposição das condições naturais. Desse modo, com o passar do tempo, a fertilidade dos solos é perdida, o que afeta a produtividade. Por isso, passa a ser cada vez mais necessária uma constante abertura de novas áreas de cultivo, fomentando tanto a destruição das florestas quanto a necessidade de aditivos químicos industriais.

Para Marques, a indústria dos inseticidas e herbicidas se desenvolve, sobretudo, após a Primeira Guerra Mundial.

Os inseticidas organoclorados e organofosforados e os herbicidas baseados em hormônios sintéticos nascem

nos anos 1920-1940 como resultado das pesquisas sobre armas químicas usadas durante a I Grande Guerra pelos dois campos beligerantes. (MARQUES, 2015, p. 179-180).

Marques menciona que grandes indústrias alemãs como a Agfa, Basf, Hoechst e Bayer, resultados do desmembramento da IG Farben, foram responsáveis pela viabilização industrial dos pesticidas organofosforados que atacam o sistema nervoso central, além de desenvolverem, concomitantemente, armas químicas letais como gás sarín. (MARQUES, 2015).

Como podemos observar, não é recente a utilização de venenos na produção de alimentos em larga escala, como forma de evitar “pragas” de insetos e gramíneas invasoras nos cultivos da agricultura industrial. Tais soluções adotadas demonstram cabalmente a prioridade do lucro em detrimento da necessidade humana e da preservação ambiental.

O princípio dá prova cabal da insanidade da agricultura industrial: envenenam-se nossos alimentos para impedir que outras espécies os comam. As doses do veneno, pequenas em relação à massa corpórea humana, não nos mata. Mas, ao atirarem numa espécie com uma metralhadora giratória, os pesticidas provocam “danos colaterais”: matam ou debilitam espécies não visadas, provocando desequilíbrios sistêmicos que promovem seleções artificiais capazes de reforçar a tolerância das espécies visadas, ou a invasão de espécies oportunistas, por vezes tão ou mais ameaçadoras para as plantações que as espécies visadas pelos pesticidas. (MARQUES, 2015, p. 181).

Tal lógica destrutiva em relação ao mundo natural vem sendo combatida por diversos segmentos científicos, há décadas, desde Rachel Carson (1962), em sua obra emblemática *Primavera Silenciosa*, que demonstrou os impactos cumulativos na cadeia alimentar dos organoclorados e o diagnóstico destes problemas apenas se ampliou, mas parece não ter surtido efeito algum diante das demandas do sistema capitalista em sua articulação mortal entre agricultura e indústria química.

O sistema do capital afirma sua força ignorando tais estudos que detectam os resultados nocivos para os seres humanos,⁴ ampliando a produção e a consequente aplicação de pesticidas agrícolas, na mesma medida em que crescem as evidências de impactos ambientais decorrentes da sua forma de produção agrícola.

O que ocorre, atualmente, na Amazônia brasileira é exemplar de como as necessidades humanas e a preservação ambiental necessária para a manutenção social são secundarizadas em relação à necessidade da realização do lucro capitalista. A sede capitalista pela conversão do que o agronegócio costuma chamar de “áreas ociosas” em áreas produtivas para o capital é tamanha que, desde a ditadura militar brasileira, vem se consolidando um projeto voltado para os interesses do capital internacional na região em detrimento da maior floresta tropical do planeta.

Sabe-se que a maior parte do solo amazônico é de baixa fertilidade caso seja retirada sua camada florestal; mesmo assim, é contínuo o processo de transformação de áreas florestais em monocultivos de soja, pastagem para criação bovina, mineração etc. Na floresta amazônica, ocorrem talvez os processos mais abrangentes de desflorestamento inescrupuloso, encobertos pelos órgãos governamentais nacionais e globais para satisfazer os interesses capitalistas na região. Confirmando a natureza complementar do Estado em relação ao capital (Mészáros), conforme aponta Picoli:

Através do Estado, seus órgãos, com o ofício de orientar e coibir abusos ambientais e humanos na região, nos deixam dúvidas na aplicabilidade desses objetivos. Eles nos passam a sensação de impotentes e incapazes pelos resultados obtidos, bem como nos transmitem insegurança e comprometimento pelas formas de degradação do homem e do meio ambiente produzidos na Amazônia. Em regra geral, o Estado e seus órgãos, mesmo atuando de forma pouco convincente,

4 Para ficar apenas com alguns exemplos residuais no Brasil, segundo Marques: “Em 2010, 24,3% das 2.488 amostras de alimentos analisadas estavam contaminadas com agrotóxicos não autorizados. Entre 1999 e 2009, o Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (Sinitrox – Ministério da Saúde/Fiocruz) registrou cerca de 62 mil intoxicações por agrotóxicos de uso agrícola, uma a cada 90 minutos”. (MARQUES, 2015, p. 185).

se sustentam em dois princípios básicos. O primeiro, uma atuação medíocre e com poucos resultados pela impotência e amarras na sua atuação, vindo a se sustentar na omissão e na convivência, atuando com resultados que revelam a impunidade e os favorecimentos de forma generalizada. O segundo concretiza a tese de Marx e Engels: o Estado só existe em função da propriedade privada e, assim, os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses através dos órgãos estatais comprometidos com eles. (PICOLI, 2006, p. 125).

Segundo Picoli, o processo de desflorestamento se dá, principalmente, da seguinte forma:

As madeiras vão na frente, e os agropecuários chegam depois. A grande destruição das florestas pelas madeiras é pelo aproveitamento econômico das árvores, pois os grandes projetos para a região são os agropecuários. (PICOLI, 2006, p. 127-8).

As madeiras:

Através da utilização da força de trabalho e motosserras, cortam todos os dias grandes quantidades de madeiras, como cedro, mogno, sucupira, maçaranduba, castanheira, seringueira etc. Após a retirada das árvores nobres, passam as motosserras no restante e queimam para facilitar o uso do espaço para a agropecuária. (PICOLI, 2006, p. 128).

Além das motosserras, é conhecido o chamado “correntão”, que consiste numa corrente de grande espessura presa a dois tratores que rodam paralelamente e põem abaixo árvores, arbustos e toda forma vegetal e animal que estiver no caminho. Há, ainda, a prática de usar os próprios pesticidas contra a floresta, técnica bastante utilizada (com o agente laranja) na Guerra do Vietnam para desfolhar a floresta e exibir os esconderijos utilizados pela guerrilha. Embora este método não leve ao aproveitamento mercadológico da madeira tem a “vantagem”, capitalisticamente falando, de ser mais rápido, eficiente e econômico, como esclarece Procópio:

Os herbicidas e desfolhantes são de uso mais simples. Lança-se essa arma bioquímica na área desejada e,

em pouco tempo, as folhas caem das copas, os caules perdem o viço e os velhos lenhos nobres passam a lembrar aquelas árvores esgalhadas e secas [...]. Os desfolhantes são lançados de avião, e em pouco tempo a árvore perde seu viço, suas folhas e morre. (PROCÓPIO apud PICOLI, 2006, p. 128).

Os capitalistas não hesitam na utilização de qualquer técnica a serviço dos seus interesses mesquinhos. Por isso:

Não podemos nos iludir que algum capitalista venha a fazer algo para evitar uma catástrofe ambiental na Amazônia, ou seguir as orientações da Constituição Federal, que orienta sobre o equilíbrio do meio ambiente. Quando entram em jogo os ecossistemas e as várias formas de apurar lucros, o poder econômico sempre opta pela convivência do momento, acumular e reproduzir-se dentro dos princípios capitalistas, mesmo que a destruição da natureza seja a consequência imediata. (PICOLI, 2006, p. 133).

Picoli afirma que é a partir da década de 1970 que os processos de desflorestamento intensificam-se abruptamente na Amazônia; ele cita uma estimativa apurada por Schwartz que corrobora essa interpretação: de 1500 até 1970, apenas 4% de toda a floresta amazônica teria sido destruída. Nos nossos dias, a área devastada expandiu-se para algo entre 12% e 20% da floresta. (PICOLI, 2006, p. 132).⁵

É a partir dessa década que se intensificaram diversos problemas num nível global de devastação. No que se refere mais estritamente à agricultura, ampliam-se exponencialmente as pesquisas genéticas em plantas e animais, desenvolvendo formas de ampliação dos lucros que ignoram completamente suas consequências destrutivas para os ecossistemas e os seres humanos.

5 É interessante ter sempre em mente as faixas temporais em que ocorrem os desmatamentos, pois, se podemos concordar que há um caminho ascendente de evolução do desmatamento no continente, digamos, desde 1500, não podemos, por outro lado, obscurecer o assustador ponto de inflexão que ocorre a partir da consolidação da sociedade capitalista industrial e, sobretudo, a partir da década de 1970. Algo que converge com o apurado por Marques, baseado em dados da FAO: “Foram necessários os primeiros 60 anos do século XIX (1800-1860) para se desmatarem os primeiros 2 milhões de km², e apenas 30 anos (1980-2010) para desmatarem os mesmos dois milhões”. (MARQUES, 2015, p. 66).

A chamada revolução pecuária⁶ - *livestock revolution* (Wallace, Marques) – emerge junto a uma transformação estrutural que ocorre no sistema do capital com o esgotamento da reconstrução do pós-guerra: o início de sua crise estrutural. Tal revolução possui um caráter técnico com grandes implicações sobre a exploração dos trabalhadores, de forma a extrair uma maior taxa de mais-valia decorrente da aplicação tecnológica na produção de alimentos.

De acordo com Mészáros, a crise estrutural do capital se desenvolve a partir da década de 1970. Ela se caracteriza, diferentemente das crises do capital anteriores (cíclicas e relativamente limitadas a um setor/esfera), por ativar os limites últimos do capital, isto é, por ser uma crise que não encontra saída no interior do próprio sistema, afetando todas as esferas/setores produtivos e cujas estratégias para contorná-la implicam frequentemente numa maior agudização da crise.

Para o autor, a relação-capital é:

A mais elevada extração praticável do trabalho excedente por um poder de controle separado, em um processo de trabalho conduzido com base na subordinação estrutural hierárquica do trabalho aos imperativos materiais de produção orientada para a acumulação – “valor sustentando-se a si mesmo” (Marx) – e para a contínua reprodução ampliada da riqueza acumulada. (MÉSZÁROS, 2011, p. 781).

Portanto, a relação-capital é um impulso infinito de autossatisfação, de acumulação de capital, que não pode incluir qualquer necessidade de preservação da natureza que possa significar uma redução desse impulso ou uma barreira à sua acumulação.

Tal força autoperpetuadora é visível desde os tempos de Marx, mas se amplia astronômicamente ao adentrar sua fase de crise estrutural. O esgotar de suas formas de deslocamento das contradições implicou numa cegueira absoluta das demandas da natureza.

Para Mészáros, uma contradição básica do sistema capitalista é:

6 A revolução pecuária recebe esta denominação por conta de uma transformação drástica nas forças produtivas deste setor, algo que o sistema do capital está, continuamente, impulsionando. Há momentos, contudo, que ocorrem inflexões especialmente significativas nas técnicas utilizadas, com abrangência potencialmente universal.

Que ele não pode separar “avanço” de destruição, nem “progresso” de desperdício – ainda que as resultantes sejam catastróficas. Quanto mais o sistema destrava os poderes da produtividade, mais ele libera os poderes da destruição; e quanto mais dilata o volume da produção, tanto mais tem de sepultar tudo sob montanhas de lixo asfixiantes. (MÉSZÁROS, 2011, p. 1009-1010).

O que significa que:

A degradação da natureza ou a dor da devastação social não tem qualquer significado para seu sistema de controle sociometabólico, em relação ao imperativo absoluto de sua autorreprodução numa escala cada vez maior. (MÉSZÁROS, 2011, p. 252).

Por esse motivo:

Uma reestruturação radical do modo prevalecente de intercâmbio e controle humano é o pré-requisito necessário a um controle efetivo das forças da natureza, que são postas em movimento de forma cega e fatalmente autodestrutiva precisamente em virtude do modo prevalecente. (MÉSZÁROS, 2011, p. 988-9).

Esta cegueira expansionista do sistema do capital parece ser a tônica dos últimos e dos próximos anos. Apenas uma reestruturação radical rumo a uma nova forma de intercâmbio com a natureza em que os produtores assumam o controle efetivo dos meios de produção pode apresentar uma saída para os problemas cada vez mais generalizados.

As alternativas técnicas e suas críticas

A agroecologia tem crescido bastante. nos últimos anos, como uma alternativa que procura integrar a agricultura com as necessidades dos ecossistemas naturais, dispensando os produtos químicos e o monocultivo típico, criando um contexto de luta contra a agroindústria capitalista. No entanto, esta é uma luta de caráter técnico e por isso, acaba, muitas vezes, por abstrair a necessária modificação prioritária das relações sociais de produção que implicam em uma revolução social.

O termo [agroecologia] nasceu nos anos setenta para estudar fenômenos como a relação dos malefícios e as pragas nas plantas cultivadas e, pouco a pouco, foi se ampliando para aludir a uma concepção da atividade agrária mais imbricada ao meio ambiente, mais equilibrada socialmente. Reflexões teóricas e avanços científicos de diferentes disciplinas contribuíram para conformar o atual corpo teórico e metodológico da agroecologia. (MOLINA, 2011, p. 6-7, tradução livre).

A agricultura sintrópica ou os sistemas agroflorestais (SAFs) são um outro grupo de técnicas que emerge conjuntamente e se relaciona com a agroecologia, configurando um corpo que engloba tanto técnicas tradicionais de agricultura que o desenvolvimento da ciência permitiu explicar sua eficácia com maior profundidade hoje em dia, quanto também aglutina novas descobertas na química dos solos, botânica, fitogeografia dos ecossistemas etc. Seu foco principal é o combate à forma da agricultura industrial de larga escala, que envolve monocultivos e a intensa utilização de insumos químicos, agrotóxicos e pesticidas. Ela consiste precisamente na compreensão dos processos ecossistêmicos naturais, tentando recriá-los por meio do manejo humano e com isso contribuindo tanto para um reflorestamento dos solos erodidos pela agricultura industrial, quanto para uma produção alimentar não destrutiva, integrando múltiplas espécies vegetais (e também animais) num mesmo espaço, de forma a estabelecer ciclos sucessionais de colheitas, ocupação dos diversos extratos florestais simultaneamente e a cobertura do solo com a própria matéria orgânica sobrando do manejo, o que enriquece a decomposição e supre de nutrientes todo o sistema, dispensando agrotóxicos. (GOTSCH, 1996; STEENBOCK; VEZZANI, 2013).

João Bernardo, um teórico marxista português, realiza uma interessante crítica à hegemonia ideológica e política presente nestas formas de produção e à ciência ecológica propriamente dita, embora a direcione mais para a “agricultura familiar” do que precisamente para o corpo de técnicas agroecológicas. Ele entende o movimento ecológico como um “inimigo oculto” no interior dos movimentos sociais, na medida em que é visível sua “capacidade de adotar a linguagem e

as maneiras da esquerda para prosseguir um programa de direita”, se constituindo hoje “um dos mais sérios obstáculos nas lutas sociais”. Contudo, o autor não se coloca como contrário às técnicas agroecológicas, mas se contrapõe à negação da necessidade de superação do sistema capitalista por intermédio de uma revolução e uma gestão associada dos trabalhadores, muito comum no debate mais reformista predominante neste movimento, levando forças com grande potencial anticapitalista a se integrarem ao sistema social vigente e perderem a sua combatividade. (BERNARDO, 2012a, 2012b, 2013).

Observa-se, nos últimos anos, o crescimento de um setor militante na proposição das agroflorestas e da agroecologia como uma espécie de solução para alguns problemas do capitalismo. Tem crescido a implantação destes sistemas em todo o Brasil, contando, inclusive, nos dias de hoje, com o fomento e incentivo da própria Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) para adesão dos pequenos agricultores e de movimentos camponeses.

Tais técnicas possuem grande potencial no que concerne ao atendimento das necessidades humanas e da natureza, mas não podem, como já mencionamos, superar por si só o sistema capitalista, mesmo que admitamos a hipótese de que seu corpo de técnicas seja absorvido pela indústria agrícola, como tentam alguns de seus entusiastas, a natureza do sistema do capital decorre em diversas outras engrenagens destrutivas que não têm relação direta com a agricultura e que ainda subsistiriam degradando o planeta exponencialmente, como a mineração, produção de combustíveis fósseis, plásticos, esgoto urbano etc. A superestimação de seu potencial pode ser perigoso para o vislumbre de uma solução abrangente para os problemas ambientais e sociais globais, pois pode afastar a necessidade urgente de uma revolução social do horizonte teórico e prático, o que pode ajudar a dar uma sobrevida ao sistema capitalista e seus múltiplos efeitos nefastos.

Sua militância, por ter um caráter inerentemente técnico, deve, portanto, estar articulada à necessária alteração das relações sociais de produção, integrando revolução social e necessidades técnicas.

Problemas e perspectivas do capitalismo mundial: a revolução em pauta

No atual ano de 2020, assistimos a uma pandemia viral de caráter global. A pandemia do coronavírus se mostrou a pior pandemia dos tempos do capitalismo desenvolvido, matando até hoje mais de 838 mil pessoas em todo o mundo, com cerca de 25 milhões de casos confirmados, de acordo com os dados disponibilizados pela Universidade John Hopkins.

O pesquisador marxista Rob Wallace (2016) propõe uma abordagem teórica que procura estabelecer como hipótese causal das recentes pandemias virais o agronegócio, desde as variantes do vírus *influenza* que causaram algumas pandemias na virada do século 20 para o século 21, até as cepas de coronavírus que encontraram grupos suscetíveis para espraiamento no planeta. Segundo o autor, estas pandemias possuem nas características mais recentes das modificações técnicas agropecuárias o seu principal fundamento.

Para ele:

O florescimento de uma variedade de novos subtipos de *influenza* capaz de infectar humanos aparece como resultado de uma globalização do modelo industrial de produção concomitante de frangos e porcos [...]. O mundo é hoje cercado de cidades com milhões de monoculturas de porcos e frangos impressados um ao lado do outro, uma ecologia quase perfeita para a evolução de múltiplas cepas virulentas de *influenza*. (WALLACE, 2016, l. 584, tradução livre).

Em outro texto em conjunto com outros pesquisadores, afirmam:

A premissa operacional subjacente é que a causa da Covid-19 e de outros patógenos não se encontra apenas no objeto de qualquer agente infeccioso ou em seu curso clínico, mas também no campo das relações ecossistêmicas que o capital e outras causas estruturais impediram para sua própria vantagem. A grande variedade de patógenos, representando diferentes taxonomias, hospedeiros de origem, modos de transmissão, cursos clínicos e resultados epidemiológicos, todos os indicadores que direcionam nossos

olhos arregalados para os nossos motores de busca a cada surto, marcam diferentes partes e caminhos ao longo dos mesmos tipos de circuitos de uso da terra e acumulação de valor. (WALLACE et al., 2020, s/p).

As principais características engendradas pelo capitalismo que contribuem para uma maior virulência são:

[Os] circuitos globais de capital; implantação do referido capital destruindo a complexidade ambiental regional que mantém o crescimento da população de patógenos virulentos sob controle; os aumentos resultantes nas taxas e na amplitude taxonômica dos eventos de transbordamento; os crescentes circuitos periurbanos de mercadorias que transportam esses patógenos recém-derramados sobre o animal e o trabalhador, do mais profundo interior às cidades regionais; as crescentes redes globais de transporte (e comércio de gado) que enviam os patógenos dessas cidades para o resto do mundo em tempo recorde; as maneiras como essas redes reduzem o atrito de transmissão, selecionando para a evolução de patógenos de maior mortalidade nos animais e nas pessoas; e, entre outras imposições, a escassez de reprodução local no gado industrial, removendo a seleção natural como um serviço de ecossistemas que fornece proteção contra doenças em tempo real (e quase gratuita). (WALLACE et al., 2020, s/p).

Podemos observar que as supressões das camadas vegetais nativas no planeta para expansão da fronteira agrícola expõem a humanidade a diversos patógenos antes isolados em ecossistemas com complexas barreiras ecológicas, provocando uma cadeia de mutações intra-espécies elevando o potencial pandêmico. Além disso, as características engendradas pelo sistema capitalista, nas últimas décadas, no que diz respeito à produção agropecuária tem servido como um nicho de facilitação destes desenvolvimentos.

Como solução para a produção agropecuária global, o autor menciona a abordagem de Richard Levins, um biólogo marxista que colaborou com algumas tentativas em Cuba de integração entre agricultura sustentável e saúde pública. Os cultivos destrutivos da agricultura industrial poderiam ser substituídos por um mosaico

planejado de diferentes usos da terra, nos quais cada fragmento contribuiria com seus próprios produtos, mas também forneceria assistência a outros fragmentos:

Florestas dão madeira, combustível, frutas, grãos e mel, mas também regula o fluxo de água, modulam o clima em uma distância 10 vezes maior do que o tamanho das árvores, criam um microclima especial a partir da borda na direção do vento, oferecem sombra para a criação de animais e para os trabalhadores e fornecem um lar para os inimigos naturais das pestes e polinizadores das plantas. (LEVINS apud WALLACE, 2016, l. 1948-1954).

Ele também comenta positivamente acerca da lista de práticas feita pelo pesquisador Jules Pretty da Universidade de Essex no Reino Unido, que se assemelha às práticas agroecológicas/agroflorestais em prática no Brasil: 1. Manejo integrado das pestes que priorize a prevenção; 2. Manejo integrado dos nutrientes que procure fixar nitrogênio dentro do próprio sistema em vez de importa-los de outros lugares; 3. Conservação das lavouras, reduzindo muitas vezes a área de cultivo para deixar o solo se recuperar; 4. Cobertura dos cultivos para proteger o solo da erosão e manter sua vitalidade; 5. Agroflorestamento para incorporar árvores nos sistemas agrícolas; 6. Aquicultura, incorporando peixes, camarões e outros recursos aquáticos, em cultivos de arroz, por exemplo, potencializando a produção de proteínas em um mesmo espaço; 7. Captação de água em regiões áridas e semiáridas; 8. Reintegração da pecuária aos sistemas de cultivos, promovendo uma maior qualidade na reciclagem dos nutrientes. (PRETTY apud WALLACE, 2016, l. 1968-1976).

Tais proposições, entretanto, se limitam às características técnicas da produção agropecuária. Embora concordemos que tais características certamente serão levadas em consideração em um sistema de controle sociometabólico que supere o capitalismo, não há qualquer menção à necessária tomada do poder que a generalização destas técnicas pelo planeta implicaria, já que sua implantação não parece ser grande geradora de lucros para os capitalistas o fazerem pacificamente.

Considerações finais

O problema da solução, com base na abordagem de Levins, feita por Wallace, assim como na primazia da implantação das técnicas agroecológicas/agroflorestais é que elas priorizam alterações nas relações técnicas em detrimento de uma revolução social que teria a efetiva capacidade de pôr abaixo as relações sociais de produção e, por isso, possivelmente, colocaria o carro na frente dos bois, para usar uma expressão comum no Nordeste brasileiro. Não que não devamos construir carros de boi, claro que devemos e o triunfo da revolução também depende de técnicas superadoras das técnicas capitalistas. Contudo, tal prioridade parece incorporar uma aversão à tomada do poder propriamente dita e subentende uma transição gradual e pacífica rumo a uma forma de produção livre e associada. Como se a burguesia fosse optar pela proposta mais “sensata” de produção agropecuária. Além do que os problemas originados por este modo de produção não se limitam à produção de alimentos.

Procuramos demonstrar, com este artigo, que a sensatez passa longe dos valores burgueses originados da natureza da relação-capital. O que nos impõe a retomada da perspectiva revolucionária tão enfatizada por Marx e Engels, a tomada do poder pelos trabalhadores, como necessária para a efetiva implantação de um sistema de produção mais harmônico com as demandas da natureza e igualitária na gestão dos meios de produção e subsistência.

O sistema capitalista já demonstrou esmagar quaisquer tentativas nesse sentido. Não são poucos os exemplos de restauração capitalista oriundas de tentativas frustradas de controlar os ditames do capital e gradualmente contorná-los. O fracasso das diversas nuances da social-democracia em todo o planeta demonstra cabalmente tal equívoco.

Aceito para publicação em 09/11/2020.

Referências

BERNARDO, J. **Post-scriptum: contra a ecologia. 4) a agroecologia e a mais-valia absoluta.** Passapalavra, 2013. Disponível em: <<https://passapalavra.info/2012/03/53470/>>. Acesso em: 30/08/2020.

BERNARDO, J. **Agroecologia e a luta campestre**: continuando o debate. Passapalavra, 2012b. Disponível em: <<https://passapalavra.info/2012/03/53470/>>. Acesso em: 30/08/2020>.

BERNARDO, J. **Ecologia, a fraude do nosso tempo**. Passapalavra, 2012a. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2012/03/53719/>>. Acesso em: 30/08/2020

CARSON, R. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1962.

FOLADORI, G. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 2001.

FOLADORI, G. Una tipologia del pensamiento ambientalista. In: FOLADORI, G.; PIERRI, N. (org.) **Sustentabilidad?** desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, p. 83-137, 2005.

FOSTER, J. B. **A ecologia de Marx**: materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FOSTER, J. B. Marx and the Rift in the Universal Metabolism of Nature. **Monthly Review**, v. 65, n. 7 (dec.), 2013.

GOTSCH, E. **O renascer da agricultura**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1996.

HOBBSBAWN, E. **Era das revoluções 1789-1848**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

MARQUES, L. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas: Unicamp, 2015.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOLINA, M. G. de. **Introducción a la agroecología**. Catarroja: Sociedad Española de Agricultura Ecológica, 2011.

PICOLI, F. **O capital e a devastação da Amazônia**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SILVA, L. F. B. O “eco” do marxismo: o metabolismo social do capital e o pensamento ambiental. **Em Pauta**, n. 42, v. 16, p. 167-181 (jan.), 2018.

STEENBOCK, W; VEZZANI, F. M. **Agrofloresta**: aprendendo a produzir com a natureza. Curitiba: Fabiane Machado Vezzani, 2013.

WALLACE, R. **Big farms make big flu**: Dispatches on infectious disease, agribusiness, and the nature of Science. New York: Monthly Review Press, 2016. Edição Kindle.

WALLACE, R. et al. **A Covid-19 e os circuitos do capital**. Esquerda Diário, 2020. Disponível em: <<http://www.esquerdadiario.com.br/O-COVID-19-e-os-circuitos-do-capital>>. Acesso em: 20/7/2020.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da Covid-19¹

**Hunger and food insecurity in Covid-19's pandemic time /
Hambre y inseguridad alimentaria en tiempos
de la pandemia de Covid-19**

Sirlândia Schappo²

Resumo: O artigo objetiva apresentar, a partir das contribuições de Josué de Castro, elementos para entender que os processos geradores da fome no contexto de avanço da Covid-19 são anteriores, porém agravados pela situação de calamidade. A fome endêmica configura-se no horizonte das populações em extrema pobreza, sendo que estas se encontram em uma escala ascendente nos últimos anos no Brasil, especialmente a partir de 2014. Aos estados endêmicos agregam-se os epidêmicos ou pandêmicos,

1 Uma versão prévia deste artigo foi elaborada para ser publicada no site do Comitê Estadual Suas-SC Covid-19: em defesa da vida, em junho de 2020.

2 Doutora em Sociologia pela Unicamp (2008). Mestra em Sociologia Política pela UFSC (2004). Graduação em Serviço Social pela UFSC (2000). Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: s.schappo@ufsc.br ou sschappo@gmail.com.

decorrentes dos impactos do coronavírus. Apresentam-se, também, estratégias na luta contra a fome e a insegurança alimentar, entre elas destacam-se as propostas elaboradas coletivamente por movimentos sociais, sindicais e entidades organizadas em torno da agricultura familiar, da reforma agrária, dos povos e comunidades tradicionais, da agroecologia e da soberania alimentar. Entre essas ações políticas, destacam-se em caráter emergencial a reforma agrária, as políticas de renda básica e de saúde, revogação da Emenda Constitucional 95, abastecimento e segurança alimentar e nutricional e o fortalecimento da capacidade produtiva da agricultura familiar camponesa e dos povos e comunidades tradicionais. Este conjunto de indicações busca lidar com os efeitos da pandemia do coronavírus e enfrentar o agravamento da fome que se anuncia diante desta crise. Reafirma-se assim a atualidade de Josué de Castro e a importância da construção de projetos e políticas integradas de combate à fome. Isto requer mudanças nas estruturas econômicas e sociais, em especial nas ainda necessárias reformas nas estruturas agrárias do país, assim como nas políticas de abastecimento e de segurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: fome; Josué de Castro; Covid-19; insegurança alimentar.

Abstract: This work purpose to present, based on the Josué de Castro contributions, elements to understand that hunger-generating processes in advancement context of Covid-19 are earlier but aggravated by the calamity situation. The endemic hunger emerge on populations in extreme poverty condition, which are on an ascending scale in Brazil in recent years, especially from 2014. Endemic states are aggregate by epidemics or pandemics states resulting from the coronavirus impacts. Also are presented strategies against hunger and food insecurity, among them, highlight the collectively elaborated proposals by social movements, unions and entities organized around family farming, agrarian reform, traditional peoples and communities, agroecology and food sovereignty. Among these political actions, agrarian reform, basic income policies, health, repeal of Constitutional Amendment 95, supply and food and nutritional security and the consolidate of productive capacity of family peasant agriculture and traditional communities, must be highlighted in emergencial character. This set of emergencial indications seeks to deal with the effects of the coronavirus pandemic and confront aggravation hunger that is being announced in the face of this crisis. Reaffirms in this way the current condition from Josué de Castro thought and the importance of building integrated projects and policies to combat the hunger. This requires changes in economic and social structures, in special, the still necessary reforms in the country's agrarian structures, as well as policies of supply and food and nutritional security.

Keywords: hunger; Josué de Castro; Covid-19; food insecurity.

Resumen: El artículo tiene como objetivo presentar, con base en las contribuciones de Josué de Castro, elementos para comprender que los procesos que generan hambre en el contexto del avance de Covid-19 son anteriores, pero agravados por la situación de calamidad. El hambre endémica aparece en el horizonte de las poblaciones en extrema pobreza, y estos han estado en una escala ascendente en los últimos años en Brasil, especialmente desde 2014. A los estados endémicos, están agregados estados epidémicos o pandémicos como resultado de los impactos de la coronavirus. También se presentan estrategias en la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, entre las que destacan las propuestas elaboradas colectivamente por movimientos sociales, sindicatos y entidades organizadas en torno a la agricultura familiar, la reforma agraria, los pueblos y comunidades tradicionales, agroecología y soberanía alimentaria. Entre estas acciones políticas destacan con carácter de emergencia la reforma agraria, las políticas de renta básica, salud, derogación de la Enmienda Constitucional 95, el abastecimiento y seguridad alimentaria y nutricional y el fortalecimiento de la capacidad productiva de la agricultura familiar campesina y de los pueblos y comunidades. tradicional. Este conjunto de indicaciones de emergencia busca actuar sobre los efectos de la pandemia de coronavirus y enfrentar el empeoramiento del hambre que se anuncia ante esta crisis. Esto reafirma el relevancia actual de Josué de Castro y la importancia de construir proyectos y políticas para combatir el hambre. Esto requiere cambios en las estructuras económicas y sociales, especialmente en las reformas aún necesarias en las estructuras agrarias del país, así como en las políticas de abastecimiento y seguridad alimentaria y nutricional.

Palabras clave: hambre; Josué de Castro; Covid-19; inseguridad alimentaria

Introdução

Uma reflexão sobre as consequências da Covid-19, na realidade econômica e social da população brasileira, nos remete a questões problemáticas complexas e anteriores à emergência da pandemia e que por ela foram agravadas. Questões como a fome, a insegurança alimentar e a pobreza aprofundam-se e tornam-se mais expressivas com a crise sanitária que se alastrou no mundo e no Brasil, em 2020. A partir desses pressupostos, o texto objetiva analisar a questão da fome e da insegurança alimentar em tempos de pandemia da Covid-19, apresentando contribuições de um dos autores clássicos do pensamento social brasileiro: Josué de Castro (1908-1973).

As análises deste autor sobre a fome tanto em condições endêmicas quanto epidêmicas no Brasil e no mundo fornecem fundamentos para destacar a complexidade do tema. Compreender a fome como uma questão complexa exige a superação de visões aparentes ou individuais da tragédia a que estão sujeitas as populações famélicas. As condições de miséria presentes na realidade brasileira têm raízes profundas na formação sócio-histórica do país e no processo de desenvolvimento capitalista que reforçou as desigualdades sociais, reflexões essas apresentadas na primeira parte do artigo. Nesta, observa-se ainda a atualidade do pensamento de Josué de Castro a partir das discussões recentes que demonstram como a temática da fome se inter-relaciona com questões como a desnutrição, as mudanças climáticas, a obesidade, a ocupação predatória dos solos, a produção e o consumo de alimentos ultraprocessados, as desigualdades, entre outras.

A compreensão da fome, como um fenômeno complexo, possibilita superar visões aparentes desta problemática no contexto da pandemia da Covid-19, em 2020. A análise desenvolvida, na segunda parte do artigo, situa que a pobreza, a miséria e a insegurança alimentar ampliadas com a expansão do novo coronavírus no Brasil expressam o agravamento de uma tendência ascendente dessas vulnerabilidades, nos últimos anos no país. Destacam-se os efeitos da pandemia relativos ao trabalho informal, à incerteza de acesso à renda e às políticas públicas, entre outros, e como eles incidirão mais drasticamente na população pobre e extremamente pobre.

A partir desta perspectiva, apresentam-se, na última seção, as estratégias na luta contra a fome e a insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19. Entre elas, ressaltam-se as propostas elaboradas coletivamente por movimentos sociais, sindicais e entidades organizadas em torno da agricultura familiar, da reforma agrária, dos povos e comunidades tradicionais, da agroecologia e da soberania alimentar. Esse conjunto de propostas emergenciais busca lidar com os efeitos da pandemia do novo coronavírus e enfrentar a ameaça de agravamento da fome que se anuncia diante desta crise, expressando uma preocupação com a preservação da vida e com a soberania alimentar dos povos.

Josué de Castro e as profundas raízes da fome no Brasil

A comoção frente ao desespero, à miséria, à dor e ao sofrimento, estados latentes na pandemia da Covid-19, demonstra a acentuação e o agravamento de expressões da questão social anteriormente presentes na sociedade brasileira. As tragédias social e econômica que nos saltam aos olhos e aos corações, neste contexto, têm raízes profundas na formação sócio-histórica do país e no processo de desenvolvimento capitalista que agudizou as desigualdades sociais. Nessa análise sobre o tema são fundamentais as contribuições de um dos principais autores do pensamento social brasileiro: Josué de Castro.

A fome em seus diversos estágios, desde as fases mais amenas de subnutrição até os estágios de inanição, reflete a negação de necessidades básicas do ser humano, expressando um estágio culminante de violação de direitos. A ausência do direito humano à alimentação envolve não apenas a falta de renda ou da disponibilidade de alimentos, mas de vários outros fatores, como o não acesso ao alimento, a falta de condições adequadas para produzir o alimento, o não acesso à terra, a falta de condições de saúde ou de habitação, entre outras.

Efetivar o direito humano à alimentação exige assim medidas que não apenas amenizem a fome, mas que busquem a superação dos fatores geradores desta condição. Tal processo envolve questões que vão além da oferta ou do acesso ao alimento em si ou de um mínimo de renda, demandando estratégias que contribuam para a efetivação do conjunto dos direitos sociais e em uma proteção social que atenda as necessidades básicas do ser humano e não apenas a alimentação.

As medidas de combate à fome não se restringem, assim, ao mero oferecimento de cestas básicas ou de qualquer tipo de alimento. Destaca-se, neste enfrentamento, a importância de questões mais amplas como o incentivo e o acesso a alimentos produzidos de forma justa, a partir de uma economia que tenha como prioridade a vida humana e não o lucro. A compreensão da fome como uma questão complexa contribui para evitar ações restritas em relação à superação dos fatores que impactam nesta condição.

Os conceitos de fome endêmica e epidêmica de Josué de Castro contribuem para uma compreensão ampliada sobre os processos que engendraram a fome no Brasil. O autor escreveu livros como *Geografia da fome* (1946), *Geopolítica da Fome* (1950), *Sete palmas de terra e um caixão* (1965), e outros publicados em diversos idiomas, destacando-se nacional e mundialmente como um pensador clássico da fome. Sua abordagem revela que o fenômeno da fome não é apenas biológico, mas também social e econômico.

Castro desmistifica as concepções que consideram a fome como um fenômeno natural e considera a criação da miséria através de diversos processos de exploração econômica. O autor afirma ser a fome “produto, antes de tudo, da desumana exploração das riquezas coloniais por processos de economia devastadores, monocultura e latifúndio, que permitiam a obtenção, por preços vis, das matérias-primas indispensáveis ao seu industrialismo próspero.” (CASTRO, 1965, p. 49).

O objetivo de Castro é o de analisar o fenômeno da fome coletiva que atinge endêmica e epidemicamente grandes massas humanas, não só a fome total, mas principalmente a fome oculta ou parcial, mais frequente e mais grave em suas consequências alimentares – subnutrição ou desnutrição até os estados de inanição absoluta. A fome endêmica, muitas vezes oculta e expressa por estados de subnutrição, apresenta-se de forma constante, enquanto a fome epidêmica é marcada por situações de calamidade, sendo esta de caráter transitório.

O autor argumenta que no Nordeste açucareiro a fome é permanente, endêmica, enquanto no sertão nordestino ela decorre de fatores climáticos, sendo epidêmica. Seus estudos e comparações regionais, em *Geografia da fome*, destacam que, em períodos não assolados pela seca, o sertão oferece melhores condições de alimentação que a região da monocultura da cana-de-açúcar. Este argumento contribui para desnaturalizar as causas da fome, revelando que ela é antes uma expressão de questões econômicas e sociais do que simplesmente uma consequência das secas ou de calamidades. Tais argumentos são fundamentais para a análise da fome em tempos de pandemia

da Covid-19; nesse estado de calamidade, ela acentua-se em um contexto também de agravamento da fome endêmica presente na sociedade brasileira, nos últimos anos.

A análise de Josué de Castro sobre a fome endêmica e o quanto ela é agravada pela fome epidêmica revela-se atual para uma compreensão mais ampla do fenômeno que se aprofunda diante do contexto de aceleração do coronavírus. As projeções apontam para uma possível duplicação, no final de 2020, das 135 milhões de pessoas que, em 2019, encontravam-se em situação de insegurança alimentar (FAO, 2020). Neste cenário, destaca-se a importância de uma análise que considere as raízes da crise alimentar não meramente decorrentes dos impactos deste momento específico, mas resultantes da estrutura desigual e de uma crise alimentar e agrária que remonta ao processo de desenvolvimento do capitalismo no campo.

Schappo (2008), a partir da análise da obra de Josué de Castro, observa que este discute alternativas ao modelo de produção predominante, ressaltando a importância da agricultura de sustentação, da reforma agrária e a necessidade de um plano de política alimentar. Neste plano, o autor destaca um conjunto de medidas de caráter urgente que visavam reformular a economia agrária do país, entre elas o combate ao latifúndio e à monocultura e o incentivo à “poliagricultura”. As discussões buscavam uma solução para a problemática da alimentação, agravada com o processo de urbanização, especialmente a partir da década de 1930. Nesse contexto, Josué de Castro colaborou para a emergência da perspectiva social crítica sobre a questão alimentar no Brasil e para as primeiras políticas de alimentação no país, especialmente a partir da década de 1940. A perspectiva adotada por ele se mostra atual para refletir e discutir a construção de projetos e políticas de combate à fome que exijam mudanças nas estruturas econômicas e sociais, em especial para as ainda necessárias reformas nas estruturas agrárias do país, assim como nas políticas de abastecimento e de segurança alimentar e nutricional.

As discussões que articulam temas como a fome, a questão ambiental, a monocultura, os processos de industrialização, entre outros, se revelam atuais para refletir sobre o modelo de

desenvolvimento em crise. A pandemia da Covid-19 emerge em um contexto em que três crises estruturais na relação entre as sociedades hegemônicas contemporâneas e o sistema Terra se reforçam reciprocamente, convergindo em direção a uma regressão econômica global. Estas três crises: a emergência climática, a aniquilação em curso da biodiversidade e o adoecimento coletivo dos organismos, intoxicados pela indústria química, geram impactos em diferentes países, tornando-os mais desiguais e mais vulneráveis. Questões como o aquecimento global, grandes fazendas de gado e o desmatamento gerado pelo avanço da agropecuária contribuem para a migração de animais e aumentam o contato com outros animais e pessoas, ampliando as possibilidades de compartilhamento de germes, infecções e o aumento do risco de pandemias. (MARQUES, 2020).

A sobrevivência do planeta, da biodiversidade e a redução do avanço nos níveis de aquecimento global exigem medidas que incidam em novas relações com o uso da terra, da produção e do consumo dos alimentos. O relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2019), da Organização das Nações Unidas (ONU), destaca como fundamental para limitar a elevação da temperatura no planeta: a alteração na forma como a sociedade produz e consome alimentos; a contenção do desmatamento e da degradação da floresta e dos solos; entre outras questões. O relatório apresenta a relação entre o uso da terra e seus efeitos sobre a mudança climática. Por um lado, a produção de alimentos, por meio de processos degradantes do solo e dos ecossistemas, aumenta o aquecimento global, por outro, as mudanças climáticas decorrentes ameaçam a produção de alimentos.

O sistema alimentar global que se baseia no consumo de produtos ultraprocessados tem contribuído para a Sindemia Global, termo utilizado para a denominação de três pandemias inter-relacionadas: a desnutrição, a obesidade e as mudanças climáticas. Esta problemática é apresentada no relatório de uma comissão formada pela revista *The Lancet* (2019). No Brasil, os incentivos ao agronegócio, a expansão da agropecuária, os avanços sobre terras indígenas, a grilagem de terras e a ampliação na liberação de agrotóxicos expressam o quanto este modelo, juntamente com as grandes

indústrias alimentícias, contribuem para o problema da Sindemia Global. Neste sentido, os alertas globais remetem-nos a uma reflexão sobre a necessidade de adoção de novas políticas e ações voltadas a sistemas alimentares mais sustentáveis com outras formas de produção e consumo de alimentos. Destacam-se neste processo, o incentivo e o apoio governamental à agricultura produtora de alimentos saudáveis e o acesso a este tipo de alimento, a superação da perspectiva produtivista baseada somente no lucro para outra que promova a reconciliação entre agricultura e natureza, com benefícios à sociedade e ao meio ambiente.

O relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo (2019) alerta para o aumento da obesidade entre maiores de 18 anos, subindo de 19,9%, em 2012, para 22,3% em 2016. Os dados revelam que há no Brasil uma correlação estatística entre insegurança alimentar e obesidade. Os motivos para esse aumento da obesidade são relacionados ao fato de que os alimentos saudáveis se tornaram mais caros do que comida rica em gordura, açúcar ou sal (geralmente industrializada) em economias emergentes como a do Brasil, sendo que este tipo de alimento menos nutritivo, porém mais barato, torna-se mais acessível para a população de baixa renda. (FAO, 2019).

Os recentes dados sobre obesidade e sua relação com a insegurança alimentar e o consumo de alimentos ultraprocessados remetem-nos a questões já destacadas por Josué de Castro sobre a fome oculta. O objetivo do autor era o de analisar:

Não só a fome total, a verdadeira inanição que os povos de língua inglesa chamam de “*starvation*”, fenômeno, em geral, limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais, como o fenômeno muito mais frequente e mais grave, em suas consequências numéricas, da fome parcial, da chamada fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias. (CASTRO, 1967, p. 17).

Neste sentido, as crescentes proporções de excesso de peso e obesidade decorrentes do consumo de alimentos ultraprocessados contribuem para perpetuar uma dieta marcada pela falta de determinados elementos nutritivos, associadas ao consumo ou disponibilidade de produtos alimentícios com pior perfil nutricional. Neste sentido, observa-se o que Castro (1967) afirmava de que a pressão das forças econômicas se fazem sentir nos grupos humanos através de um mecanismo biológico: “através da deficiência alimentar que a monocultura impõe, através da fome que o latifúndio gera, e assim por diante”. (CASTRO, 1967, p, 20).

A precariedade da alimentação, principalmente das populações mais empobrecidas, expressa o quanto a crise alimentar está diretamente ligada à crise agrária. Destacam-se os impactos gerados pelo processo de industrialização da agricultura e da revolução verde, especialmente a partir de meados do século XX, o aumento da produtividade nas propriedades mais equipadas e as consequentes desigualdades em relação às propriedades subequipadas, assim como a uniformidade nos preços dos cereais. Neste processo, muitos agricultores dos países em desenvolvimento reduziram ou abandonaram os cultivos de alimentos reservados à venda e destinaram suas forças às produções para exportação que sofriam menos concorrência – especialização. O recuo relativo à produção de alimentos contribuiu para que muitos países em desenvolvimento mergulhassem em uma dependência alimentar crescente. (MAZOYER, 1998).

A atualidade de Josué de Castro destaca-se nas reflexões sobre a necessidade de uma reorganização do sistema alimentar, com ações políticas efetivas que possibilitem a soberania e a segurança alimentar e nutricional dos povos. Os quadros de agravamento da fome em um contexto de pandemia, especialmente em países com fortes desigualdades sociais como o Brasil expõem a urgência da reforma agrária e a adoção de alternativas, como a agroecologia. Destaca-se ainda a necessidade imperiosa de se priorizar politicamente o que Josué de Castro definiu como agricultura de sustentação – esta se destaca por contribuir na ampliação das possibilidades alimentares da população e na manutenção da vida. Atualmente essa agricultura se expressa na diversidade do campo e nas diferentes

formas de policultivos de povos tradicionais e da agricultura familiar ou camponesa. Nessa definição de sustentação poderiam ser incluídos todos os sujeitos, formas de trabalho e de sustento que tenham como prioridade a vida, assim como o alimento como um direito humano e não como uma mercadoria.

O agravamento da fome e da insegurança alimentar em tempos de pandemia

A fome e a insegurança alimentar, ampliadas com a expansão da Covid-19 no Brasil, expressam um cenário que já vinha apresentando sinais de agravamento, nos últimos anos. Os retrocessos nesta área são percebidos com a crise econômica que impactou o país mais expressivamente a partir de 2014. Neste contexto, foram também implementadas medidas de austeridade que seguem o receituário neoliberal, aprofundadas após 2016 com os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro. Entre as ações adotadas destacam-se a redução de políticas sociais, de programas de transferência de renda,³ das contrarreformas da previdência e trabalhista, a redução de recursos do Programa de Aquisição de alimentos (PAA),⁴ a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)⁵ em 2019, entre outras.

3 Em um contexto de corte de gastos e de expansão da política neoliberal, o governo foi surpreendido com a necessidade de estabelecer, em meio à pandemia da Covid-19, a Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020, que institui o auxílio emergencial. (BRASIL, 2020).

4 Os baixos recursos orçamentários para o programa levaram à necessidade de uma Medida Provisória 957/2020, de 27 de abril de 2020, que destina R\$ 500 milhões para a compra de produtos da agricultura familiar como suplementação orçamentária para o PAA. Medida foi criada para fazer frente à crise econômica e social que vem sendo gerada pela pandemia da Covid-19. Porém, esta abertura de crédito extraordinário para ações de segurança alimentar e nutricional ainda é bem inferior ao que sugere a Plataforma Emergencial do Campo, das Florestas e das Águas pela Vida e para o Enfrentamento da Fome diante da Pandemia do coronavírus (2020). Esta propõe um investimento emergencial de R\$ 3 bilhões a serem operados pela Conab, estados e municípios (R\$ 1 bilhão cada) até 2021.

5 O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi criado em 1993 e extinto em 1994, sendo reaberto em 2003, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Conselho teve papel fundamental na organização da Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional (Losan, 2006).

A desigualdade na distribuição dos recursos para com a agricultura familiar e os povos e comunidades tradicionais, apesar destes serem fundamentais na produção de alimentos, é outro elemento que impacta negativamente na insegurança alimentar. No Brasil, o Plano Safra 2019/2020, do Governo Federal, com R\$ 225,59 bilhões para apoiar a produção agropecuária nacional, apresentou um montante de R\$ 222,74 bilhões para o crédito rural, sendo que os beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) poderão contar com apenas R\$ 31,22 bilhões para custeio, comercialização e investimento. (BRASIL, 2019).

As prioridades políticas por um modelo de produção de *commodities* para exportação têm gerado consequências negativas na produção de alimentos onde predomina o agronegócio. Estudos apontam que a ocupação hegemônica desse modelo gera uma série de consequências: concentra capital, gera desigualdades na ocupação dos territórios, aumenta o uso de agrotóxicos, compromete os espaços de produção e reprodução dos agricultores familiares, afeta a produção local e causa dependência de alimentos de outras regiões. (CORRÊA et al, 2019).

O contexto recente apresentou retrocessos em relação aos avanços do Brasil no combate à fome e à insegurança alimentar. As diversas políticas públicas implementadas no país, desde as pioneiras contribuições de Josué de Castro, até outras mais recentes a partir de 2003, como o Programa Fome Zero e as políticas intersetoriais envolvendo ministérios, governos estaduais e prefeituras, contribuíram para que o Brasil saísse do Mapa da Fome da ONU, em 2014, ano em que o Indicador de Prevalência de Subalimentação,⁶ no Brasil, atingiu um nível menor que 5%. Os dados do relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2014) indicam que, nesse ano, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome. Entre 2002 e 2013, caiu em 82% a população de brasileiros em situação de subalimentação. O coeficiente de Gini caiu de 59, em 1999, para 51, em 2014, e a renda aumentou entre os mais pobres,

6 Medida adotada pela FAO para dimensionar e acompanhar a fome em nível internacional. A FAO combina dados sobre a oferta de alimentos com várias suposições para estimar a proporção da população abaixo de um requisito de energia dietética mínima.

resultando em uma redução da pobreza e da desigualdade durante a primeira década de 2000. Destaque-se que, no período entre 2004 e 2014, 26,5 milhões de brasileiros abandonaram a pobreza. A prevalência de desnutrição diminuiu de 11,9%, no período 1999-2001, para menos de 2,5%, no período 2008-2010. (FAO, 2019, p. 95).

O relatório (FAO, 2014) destaca que a fome foi colocada no centro da agenda política em 2003, sendo prioridade no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, quando este tomou posse. Os principais fatores que contribuíram para os resultados positivos foram: a redução das desigualdades, o aumento da oferta de alimentos; o aumento da renda dos mais pobres com o crescimento real do salário mínimo e geração de empregos; o Programa Bolsa Família; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAe) e a alocação de 30% das despesas com compra direta de alimentos da agricultura familiar, a partir de 2009; o Programa de Aquisição de Alimentos, como parte do Programa Fome Zero (2003); governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação, em 2003, do Consea; entre outras medidas importantes.

Porém, apesar destes avanços, alerta-se, recentemente, para o crescimento da fome no Brasil. O relatório da FAO sobre O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo (FAO, 2019) indica o Brasil como um dos países em que o combate à fome sofreu as consequências da crise econômica. O ponto de inflexão ocorreu no ano de 2012, a partir do qual houve um maior impacto da crise econômica no país. O relatório indica um aumento na prevalência de desnutrição relacionado a episódios de desaceleração ou enfraquecimento da economia.

O índice de pobreza extrema, que estava decrescendo entre 2003 a 2014, voltou a crescer a partir de 2014. A linha de US\$ 1,90 PPC (Paridade do Poder de Compra) por dia mostra que durante o período de 2012 a 2014 houve redução de 1,3 ponto percentual na proporção de pessoas com rendimento inferior a US\$ 1,90 PPC, quando ela chegou a 4,5%. A queda, no entanto, foi seguida de aumento de 2,0 pontos percentuais entre 2014 e 2018, resultando em 6,5% da população brasileira com rendimento inferior a US\$ 1,90 PPC no ano

de 2018. Este percentual é equivalente a 13,5 milhões de pessoas (IBGE, 2019). Esse crescimento coincidiu com os impactos da crise econômica e a redução de políticas sociais e programas de transferência de renda.

Os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), referentes aos anos de 2017 e 2018 e divulgados recentemente (IBGE, 2020), indicam um crescimento da fome no Brasil. Em 2013, a proporção de domicílios com insegurança alimentar grave era de 3,2% dos domicílios, sendo que em 2017-2018 esse percentual passou para 4,6% dos domicílios. Constata-se, assim, que a fome aumentou 43,8% no Brasil, em 5 anos. Destaca-se ainda que, em 2004, o percentual de domicílios que apresentavam algum grau de insegurança alimentar era de 34,9%. Em 2009, esse índice caiu para 30,2% e, em 2013, para 22,6%. Porém, elevou-se novamente para 36,7%. (IBGE, 2020).

É neste cenário, que o avanço da Covid-19, em 2020, no país e os impactos sociais e econômicos decorrentes da pandemia agravam as expressões da questão social já presentes na sociedade brasileira: destacando-se a questão da fome, do desemprego, do trabalho informal e precário, do acesso incerto aos serviços públicos e aos direitos, entre outras. Diversos dados e análises apontam para as repercussões negativas desta crise sanitária e planetária, principalmente para a população mais empobrecida e que convive com as incertezas no mundo do trabalho.

O *Relatório Global de Crises Alimentares*, publicado pelo Programa Mundial de Alimentação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2020) alerta para o agravamento da insegurança alimentar no mundo devido à pandemia da Covid-19. O Relatório destaca que, no final de 2019, eram 135 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar e prevê que este número pode duplicar no final de 2020, passando para 265 milhões. Entre as regiões mais afetadas, encontra-se a América Latina.

Esta condição de insegurança alimentar apresenta-se em um cenário de incertezas no mundo do trabalho. A pandemia adentrou no Brasil em um contexto de ampliação do trabalho precário e informal. Nessas condições, as dificuldades em relação a renda e ao atendimento

as necessidades básicas, como a alimentação, aumentam, pois parte significativa desses trabalhadores encontram-se sem a proteção social oriunda do trabalho formal. A crise estrutural do capitalismo que assola o país, mais fortemente a partir de 2014, reflete-se na ampliação do trabalho informal, nos últimos anos. A proporção da população ocupada de 14 anos ou mais de idade, no trabalho informal, passou de 39,1%, em 2014, para 41,5%, em 2018. (IBGE, 2019).

Com as medidas necessárias ao combate da Covid-19, como as de confinamento e de contenção, os níveis de pobreza relativa das trabalhadoras e dos trabalhadores da economia informal poderão aumentar em até 56 pontos percentuais nos países de baixa renda, de acordo com documento publicado pela Organização Internacional do Trabalho (ILO, 2020). Conforme o documento, 89% dos trabalhadores da economia informal na América Latina foram severamente afetados pela pandemia. Destes, destacam-se os trabalhadores domésticos informais que perderam o emprego.

As desigualdades exacerbadas com a crise são também visíveis quando se analisa os grupos sociais com maior taxa de letalidade entre os atingidos pela Covid-19, sendo que a proporção é maior entre negros, analfabetos e pobres. Aliado a isso, encontram-se as precárias condições de vida expressas na desproteção nos ambientes de trabalho, nas dificuldades de acesso à saúde, nas aglomerações no interior das moradias, na subnutrição, na falta de saneamento básico, entre outras questões que dificultam o tratamento e a superação dos avanços da doença e congregam o agravamento das expressões da questão social.

Em Nota Técnica, pesquisadores da PUC-Rio, do Instituto D'Or de Pesquisa e Ensino e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) analisaram dados das notificações de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) e observaram que a taxa de letalidade da Covid-19 no Brasil, considerando as variáveis socioeconômicas, é maior entre negros, entre populações pobres e com baixa escolaridade. O percentual de pacientes pretos e pardos que vieram à óbito (54,78%) foi maior do que o dos brancos (37,93%). A letalidade também foi maior entre a população com menor nível de escolaridade. As pessoas com nível

de escolaridade superior, em caso grave da Covid-19, apresentaram uma menor proporção de óbitos (22,5%), que aquelas sem escolaridade (71,3%). Quanto maior o nível de escolaridade, menor a letalidade. Este efeito pode ser resultado de diferenças de renda, que geram disparidades no acesso aos serviços básicos sanitários e de saúde. A chance de morte num município com baixo ou médio Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM) é quase o dobro (61,69%) que em um município com IDHM muito alto (32,90%). Os dados confirmam as enormes disparidades no acesso e qualidade do tratamento no Brasil. (BATISTA et al., 2020).

Pode-se aferir que os efeitos da pandemia, como o agravamento da doença, do desemprego, a incerteza de acesso à renda e às políticas públicas, entre outras, incidirão mais drasticamente na população pobre e extremamente pobre, refletindo em quadros de fome e insegurança alimentar. A crise sanitária afetará assim mais diretamente as populações que já se encontravam com seus direitos básicos violados e que apresentavam os piores indicadores sociais e de saúde. A desigualdade social tem impacto direto nos óbitos entre os mais pobres, entre a população com menor escolaridade e entre negros. Nesse contexto, a fome, enquanto um fenômeno complexo e que apresentava sinais de crescimento, nos últimos anos, na realidade brasileira, torna-se ainda mais grave em um momento de crise sanitária. A previsão das Nações Unidas, divulgada no final de abril de 2020, é de que a fome no mundo pode dobrar com a crise decorrente do coronavírus, conforme dados anteriormente apresentados.

Frente a esta problemática, as medidas de combate à fome, à insegurança alimentar e a proteção à vida exigem esforços conjuntos e articulados com respeito à participação da sociedade, especialmente na elaboração de planos e estratégias, assim como exige a responsabilidade dos governos na sustentação da renda, na efetivação de direitos, nos investimentos e nas políticas públicas.

Estratégias na luta contra a fome e a insegurança alimentar no contexto da pandemia

Os desafios no combate à fome e à insegurança alimentar, em tempo de pandemia da Covid-19, apresentam-se de forma imediata frente ao agravamento das diversas violações de direitos. Porém, as ações exigem um conjunto de medidas que não se restrinjam ao oferecimento de cestas básicas com produtos processados ou outras ações pontuais, como as de caridade. Destaca-se a importância de uma solidariedade que fortaleça a luta pela defesa da vida e dos interesses da classe trabalhadora. Nesse sentido, é fundamental o planejamento coletivo de ações e políticas estatais que tenham como norte a proteção à vida e aos direitos fundamentais a ela inerentes.

O Informe Covid-19 Cepal-FAO (2020) destaca que a extrema pobreza deve atingir 83,4 milhões de pessoas na América Latina e Caribe, em 2020 (a estimativa é de 15,9 milhões a mais de pessoas vivendo nesta condição). O texto aponta recomendações políticas urgentes para evitar que a crise da Covid-19 se transforme em uma crise alimentar na região. Entre as medidas propostas, encontra-se: fortalecer a Renda Básica de Emergência proposta pela Cepal com um bônus contra a fome; reforçar os programas de alimentação escolar para garantir a alimentação de crianças e adolescentes; conceder apoio financeiro (crédito e subsídios produtivos) ao setor agrícola, orientado principalmente para a agricultura familiar; expandir e garantir o funcionamento dos programas de apoio à produção de autoconsumo; garantir o financiamento, a assistência técnica e o acesso a insumos e mão de obra para os agricultores e pescadores artesanais; entre outras medidas. (CEPAL-FAO, 2020).

Nesse contexto de iminência da fome em diversos países, mais especificamente na América Latina e no Brasil, ressalta-se a necessidade de fomentar novas práticas no sistema alimentar que contribuam para a soberania alimentar. Isto exige repensar as relações de uso da terra, o território e os vínculos com as populações urbanas, a necessidade da reforma agrária, a reconexão com a natureza, o estabelecimento de novas relações de trabalho, de gênero, a luta contra o racismo, o cuidado com os bens comuns, o incentivo à agroecologia,

entre outras questões fundamentais de proteção à vida. Neste sentido, destacam-se ações que visam um projeto popular para o campo brasileiro e que podem gerar impactos positivos no combate à fome e à insegurança alimentar, compreendendo um conjunto de propostas emergenciais para fazer frente aos efeitos da pandemia da Covid-19.

Os movimentos sociais, sindicais e entidades organizadas em torno da agricultura familiar, da reforma agrária, dos povos e comunidades tradicionais, da agroecologia e da soberania alimentar apresentaram à sociedade brasileira um conjunto de propostas emergenciais para lidar com os efeitos da pandemia do novo coronavírus (*Plataforma emergencial do campo, das florestas e das águas pela vida e para o enfrentamento da fome diante da pandemia do coronavírus*, 2020). As propostas abrangem tanto medidas para o atendimento à população do campo, das florestas e das águas, como para recuperar a sua capacidade produtiva e retomar uma política de abastecimento para reconstituir os estoques de alimentos e enfrentar a ameaça de agravamento da fome que se anuncia diante desta crise. A Plataforma parte de uma visão integrada do papel da agricultura familiar, da reforma agrária e dos povos e comunidades tradicionais para a garantia de segurança alimentar e nutricional ao conjunto do povo brasileiro.

Entre as medidas emergenciais para enfrentar o agravamento da fome, a Plataforma propõe a suspensão imediata da política econômica ultraneoliberal do governo Bolsonaro e a retomada de um *Plano Safra da Agricultura Familiar, com recomposição orçamentária* das políticas e investimento adicional em *medidas emergenciais* capazes de recuperar a capacidade do Estado de organizar a produção, a aquisição, o abastecimento e a distribuição de alimentos. A Plataforma propõe 5 eixos prioritários e complementares com uma série de medidas em cada um deles:

- (i) uma Política Emergencial de Abastecimento e Segurança Alimentar e Nutricional capaz de afastar, mais uma vez, o flagelo da fome em nosso país, depende do
- (ii) Fortalecimento da Capacidade Produtiva da Agricultura Familiar Camponesa e dos Povos e Comunidades Tradicionais, que produz a maior parte dos alimentos que chegam à mesa dos brasilei-

ros; para produzir estes alimentos, esses trabalhadores e trabalhadoras precisam ter garantidos o acesso tanto a (iii) uma Renda Básica Emergencial que lhes assegure dignidade e cidadania, como (iv) à Saúde, com medidas de enfrentamento à epidemia que contemplem as especificidades de sua realidade no campo, nas florestas e nas águas. Todas essas medidas, no entanto, esbarram num obstáculo comum: (v) a Emenda Constitucional 95. (PLATAFORMA EMERGENCIAL DO CAMPO, DAS FLORESTAS E DAS ÁGUAS PELA VIDA E PARA O ENFRENTAMENTO DA FOME DIANTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS, 2020)

Uma condição fundamental para o financiamento das medidas emergenciais destacadas na Plataforma é a revogação da Emenda Constitucional 95 e a recomposição do orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e de ações de fortalecimento da agricultura familiar, reforma agrária, políticas para os povos e comunidades tradicionais e para o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Os trabalhadores também precisam ter garantido o acesso a uma renda básica emergencial.

No eixo da Política Emergencial de Abastecimento e Segurança Alimentar e Nutricional para o enfrentamento da fome, o texto apresenta a necessidade de retomada e fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAe) com distribuição dos alimentos às famílias dos estudantes que tiveram suspensas as aulas devido à pandemia do coronavírus; investimento emergencial para aumentar o orçamento do PNAe para R\$ 5 bilhões, com ampliação de 30% para 50% a obrigatoriedade de aquisição de produtos da agricultura familiar; assegurar que os recursos sejam empregados na compra e distribuição de alimentos da agricultura familiar (não como cartão de benefício). Outra medida essencial apresentada é a retomada imediata do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com a reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Cosea), entre outras propostas.

No eixo de fortalecimento da capacidade produtiva da agricultura familiar camponesa, da reforma agrária em povos e

comunidades tradicionais, a Plataforma apresenta como medidas: priorizar e fortalecer modelos de produção que primem pela sustentabilidade ambiental e justiça social, com destaque para a transição agroecológica; o fortalecimento das redes agroalimentares alternativas e dos circuitos locais de produção e comercialização de alimentos; e o respeito às matrizes culturais e territoriais locais, com valorização dos produtos da sociobiodiversidade. As propostas que constam na Plataforma (2020) incluem ainda vários outros programas, linhas de crédito, financiamento, apoio, entre outras medidas essenciais para tais segmentos.

Por fim, o eixo Prevenção e atendimento à saúde com medidas de enfrentamento à epidemia que contemplem as especificidades da realidade dos agricultores familiares, camponeses, povos e comunidades tradicionais do campo, das florestas e das águas. Este propõe assegurar equipes de Atenção Básica de Saúde nas comunidades rurais; estruturar os hospitais locais e regionais com UTIs equipadas de respiradores e outros equipamentos e medicamentos necessários ao tratamento do coronavírus; realizar campanha de educação em saúde dirigida à população rural com orientação sobre os cuidados necessários para evitar a disseminação do coronavírus, entre outras medidas.

Destaca-se ainda o lançamento, em junho de 2020, do Plano Emergencial de Reforma Agrária Popular pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) frente às consequências causadas pela pandemia do novo coronavírus. Nele observa-se a perspectiva de que o combate à crise alimentar e à fome compreende a realização da reforma agrária. Esta possibilitaria ampliar as possibilidades de acesso ao trabalho, renda, moradia e alimentação. O Plano agrega assim propostas para a democratização do acesso à terra, a distribuição de riquezas e a defesa dos direitos dos povos do campo e da floresta.

Neste sentido, as ações de combate à fome e à insegurança alimentar, em tempos de pandemia, exigem prioridade política e recursos públicos emergenciais na proteção à vida. Isto requer contemplar proposições organizadas coletivamente e que expressam uma visão

integrada do papel da agricultura familiar, da reforma agrária e dos povos e comunidades tradicionais para a garantia de segurança alimentar e nutricional para o conjunto do povo brasileiro. É fundamental que as propostas sejam tomadas em parceria com os conselhos de participação social, especialmente os conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), de Assistência Social, Saúde e de Alimentação Escolar.

Garantir a segurança alimentar e o direito humano à alimentação, mesmo em tempos de pandemia, não se restringe ao oferecimento de uma cesta básica com alimentos processados ou formulados em indústrias, mas o acesso a alimentos adequados e saudáveis. Um exemplo é o papel que o PNaE pode ter com a utilização destes recursos no oferecimento de cestas básicas para as famílias dos estudantes, incluindo e priorizando alimentos frescos obtidos da agricultura familiar. Esta medida poderia possibilitar às famílias uma alimentação mais saudável e aos agricultores vinculados ao PNaE uma garantia de escoamento da produção e geração de renda. Destaca-se ainda a importância de um trabalho intersetorial, envolvendo, por exemplo, as coordenações estaduais e municipais do PNaE, as secretarias de assistência social, de educação, agricultura e saúde.

Entre as medidas de combate à fome e à insegurança alimentar, fundamentais no atual contexto, destacam-se ainda o fortalecimento da seguridade social, especialmente da saúde, da previdência e da assistência social e a expansão dos programas de transferência de renda, ampliação, continuidade e fortalecimento do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial. O acesso aos recursos e políticas públicas, neste contexto, são extremamente importantes, exigindo-se a recomposição orçamentária das mesmas, com destaque ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), evitando-se o agravamento nos processos de violação de direitos.

Compreender a complexidade do agravamento das expressões da questão social, em tempos de pandemia, instiga reflexões não simplistas ou pontuais de combate às diversas vulnerabilidades a que estão expostas a população mais empobrecida, como a questão da fome. A superação desta envolve medidas que incidam sobre uma

dívida histórica para com os sujeitos, grupos e formas de produção que possam contribuir para a garantia de uma alimentação e de uma vida saudável, expressando resistências ao modelo econômico prevalente e em crise.

A compreensão da fome como um fenômeno complexo, a partir das contribuições de Josué de Castro, fornece elementos para entender que os processos que engendram esta condição no contexto atual são anteriores, porém agravados pela situação de calamidade. A fome endêmica, oculta ou parcial, a subnutrição ou desnutrição configuram-se no horizonte das populações em extrema pobreza, sendo que estas se encontram em uma escala ascendente nos últimos anos no Brasil, especialmente a partir de 2014. Aos estados endêmicos, agregam-se os epidêmicos ou pandêmicos com as situações de calamidade oriundas do avanço da Covid-19.

Diante deste cenário, tornam-se urgentes medidas que visem combater a fome e a insegurança alimentar, evitando-se que situações de calamidade transitórias se tornem permanentes ou ampliem ainda mais os quadros de fome endêmica na população brasileira. Estes expressam as marcas de processos históricos de exploração econômica e social, sendo expressões das fortes desigualdades sociais que configuram o processo de colonização e de modernização conservadora no Brasil.

Neste contexto de iminência da fome torna-se urgente promover novas práticas no sistema alimentar que contribuam para a soberania alimentar. Os movimentos sociais, sindicais e entidades organizadas em torno da agricultura familiar, da reforma agrária, dos povos e comunidades tradicionais, da agroecologia e da soberania alimentar apresentaram à sociedade brasileira um conjunto de propostas emergenciais para lidar com os efeitos da pandemia do novo coronavírus.

Entre estas ações políticas, destacam-se, em caráter emergencial, a realização da reforma agrária, a efetivação de políticas de renda básica, saúde, revogação da Emenda Constitucional 95, abastecimento e segurança alimentar e nutricional e o fortalecimento da capacidade produtiva da agricultura familiar camponesa e dos povos e comunidades tradicionais. Pode-se aferir, com base nas propostas

apresentadas, que o combate à fome e à insegurança alimentar, em tempo de pandemia da Covid-19, exige, assim, um conjunto de medidas que não se restrinjam ao oferecimento de cestas básicas com produtos processados ou outras ações pontuais. A efetivação do direito humano à alimentação demanda a concretização de ações integradas no âmbito das políticas públicas, com respeito às proposições e à participação popular, a partir de um projeto que considere a vida humana e suas necessidades como prioridades incontestáveis.

Pode-se aferir, que, no atual contexto de aprofundamento das condições de fome e insegurança alimentar, as contribuições de Josué de Castro são fundamentais para a compreensão da complexidade destas questões. Um dos aspectos centrais da análise do autor é de que a fome não resulta apenas de aspectos circunstanciais ou epidêmicos. Contribuindo para desnaturalizar as causas da fome, o autor afirma ser ela resultado de estruturas econômicas e sociais que reproduzem processos de exploração, perpetuando desigualdades sociais, a concentração de terra e de riquezas.

Neste sentido, o legado de Josué de Castro revela-se fundamental para compreender as raízes da fome na atualidade não como meras consequências do estado pandêmico. Interpretações restritas e circunstanciais, aliadas aos interesses de grupos privilegiados e conservadores, poderiam resultar em ações meramente amenizadoras dos quadros de miséria. Por outro lado, as análises mais amplas sobre a fome condizentes com o pensamento de Josué de Castro contribuem, assim, para reflexões e proposições que visam superar os fatores geradores da fome, somando-se às lutas e propostas atuais dos movimentos sociais e dos diferentes grupos e sujeitos que batalham pela defesa da vida acima de qualquer outro interesse econômico.

Aceito para publicação em 30/11/2020

Referências

BATISTA, Amanda. et al. **Análise socioeconômica da taxa de letalidade da Covid-19 no Brasil**. Nota Técnica 11, 27/05/2020. Disponível em: <<https://sites.google.com/view/nois-pucrio/publica%C3%A7%C3%B5es>>. Acesso em: 07/06/2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2019-2020**. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm>. Acesso em: 12/06/2020.

CASTRO, Josué. **Geopolítica da fome**. Ensaio sobre os problemas de alimentação e de população. 7. ed., v. I. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. O dilema brasileiro: pão ou aço. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

CEPAL-FAO. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Informe Covid-19** CEPAL-FAO. 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45702-como-evitar-que-la-crisis-Covid-19-se-transforme-crisis-alimentaria-acciones>>. Acesso em: 25 de jun. de 2020.

CORRÊA, Márcia Leopoldina Montanari, et al. Alimento ou mercadoria? Indicadores de autossuficiência alimentar em territórios do agronegócio, Mato Grosso, Brasil. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 123, p. 1.070-1.083, out-dez/2019.

FAO. Food and Agriculture Organization. **The State of Food Insecurity in the World**. Rome: FAO, 2014.

FAO. Food and Agriculture Organization. **The State of Food Security and Nutrition in the World**. Rome: FAO, 2019.

FAO. Food and Agriculture Organization. **Global Report on Food Crises 2020**. Rome: FAO, 2020.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais. **Uma análise das condições de vida da população brasileira 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Análise da Segurança Alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

ILO. International Labour Organization. **Covid-19 crisis and the informal economy**. Switzerland: ILO, 2020.

IPCC. Intergovernmental Panel On Climate Change. **Climate change and Land**. 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/srccl/>. Acesso em: 14 de mai. de 2020.

MARQUES, Luiz. A pandemia incide no ano mais importante da história da humanidade. Serão as próximas zoonoses gestadas no Brasil? **Notícia Unicamp**. Ciência, saúde e sociedade: Covid-19, 05, mai./2020. Campinas: Unicamp, 2020. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/05/05/pandemia-incide-no-ano-mais-importante-da-historia-da-humanidade-serao-proximas>>. Acesso em: 12/06/2020.

MAZOYER, Marcel. ROUDART, Laurence. Crise agrária e crise geral. In: **História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea**. Instituto Piaget, 1998.

PLATAFORMA EMERGENCIAL DO CAMPO, DAS FLORESTAS E DAS ÁGUAS PELA VIDA E PARA O ENFRENTAMENTO DA FOME DIANTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS, 2020. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Plataforma-Emergencial-do-Campo-atualizado-01.05.20202.pdf>>. Acesso em: 28/05/2020.

SCHAPPO, Sirlândia. **Josué de Castro por uma agricultura de sustentação**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2008.

THE LANCET. **A sindemia global da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas**. Relatório da Comissão The Lancet. Jan. 2019. Disponível em: <<https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Relat%C3%B3rio-Completo-The-Lancet.pdf>>. Acesso em: 11/05/2020.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Circuitos curtos de produção e abastecimento alimentar na pandemia: protocolo de pesquisa

**Short food supply chains in the pandemic: research protocol /
Circuitos cortos de producción y abastecimiento
de alimentos en la pandemia: protocolo de investigación**

Antonio Hélio Junqueira¹

Resumo: A pandemia da Covid-19, deflagrada mundialmente no primeiro trimestre de 2020, e que logo se fez acompanhar da conseqüente necessidade de imposição de medidas de isolamento social, acarretou um amplo e

1 Engenheiro Agrônomo. Doutor em Ciências da Comunicação (Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo – ECA/USP), Pós-doutorado e Mestrado em Comunicação e Práticas de Consumo (PPGCOM-ESPM / Bolsa CNPq de Pós-doutorado Júnior). Especialista em Desenvolvimento Rural e Abastecimento Alimentar Urbano (FAO/PNUD/CEPAL/IPARDES) e em Economia Popular do Abastecimento Alimentar (FIA/USP – Bolsa CNPq de Especialização no País). Sócio-proprietário da Junqueira e Peetz Consultores Ltda/ Consultoria e Inteligência de Mercado. Membro dos Grupos de Pesquisa: Special Interest Group (SIG) em Biodiversidade e Cultura Alimentar na América Latina e Rede de Pesquisadores em Alimentação, Abastecimento e Consumo (Repa-com). E-mail: helio@hortica.com.br

complexo conjunto de dificuldades alimentares. O inusitado do fenômeno para a sociedade contemporânea, tanto quanto sua inevitabilidade e a universalidade de sua abrangência social, acarretaram drásticas e profundas rupturas nos fluxos de suprimento alimentar, demandando atenção e medidas corretivas emergenciais. Nesse contexto, os circuitos curtos de produção e abastecimento alimentar tornaram-se alternativas amplamente demandadas, como soluções factíveis, viáveis e produtivas em resultados de curto prazo. A presente proposta teórico-metodológica para um protocolo de pesquisa visa orientar futuras explorações críticas comparadas do legado social dessas experiências de abastecimento alimentar da perspectiva analítica das inovações introduzidas, dos aprendizados que aportaram e do potencial para sua replicabilidade como tecnologias sociais relevantes e alternativas possíveis aos sistemas alimentares tradicionais.

Palavras-chave: abastecimento alimentar; circuitos curtos; protocolo metodológico; pandemia.

Abstract: The Covid-19 pandemic, which started worldwide at the first quarter of 2020, and which was soon accompanied by the consequent need to impose social isolation measures, led to a wide and complex set of dietary difficulties. The unusual nature of the phenomenon for contemporary society, as well as its inevitability and the universality of its social scope, led to drastic and profound disruptions in the flows of food supply, requiring attention and emergency corrective measures. In this context, short circuits of production and food supply have become widely demanded alternatives, as feasible, viable and productive solutions in short-term results. The present theoretical-methodological proposal for a research protocol aims to guide the critical exploration of the social legacy of these experiences of food supply, the analytical perspective of the innovations introduced, the lessons learned and the potential for their replicability as relevant social technologies and possible alternatives to traditional food systems.

Keywords: food supply; short circuits; methodological protocol; pandemic.

Resumen: La pandemia de Covid-19, que comenzó en todo el mundo en primer trimestre de 2020, y que pronto estuvo acompañada por la consiguiente necesidad de imponer medidas de aislamiento social, condujo a un conjunto amplio y complejo de dificultades alimentares. La naturaleza inusual del fenómeno para la sociedad contemporánea, así como su inevitabilidad y la universalidad de su amplitud social, condujeron a interrupciones drásticas y profundas en los flujos de abastecimiento de alimentos, que exigió atención y medidas correctivas de emergencia. En este contexto, los circuitos cortos de producción y abastecimiento de alimentos se han convertido en alternativas muy demandadas, como

soluciones viables y productivas en resultados en el corto plazo. La presente propuesta teórico-metodológica para un protocolo de investigación tiene como objetivo guiar la exploración crítica del legado social de estas experiencias de abastecimiento de alimentos, la perspectiva analítica de las innovaciones introducidas, las lecciones aprendidas y el potencial para su replicabilidad como tecnologías sociales relevantes y posibles alternativas a sistemas alimentarios tradicionales

Palavras clave: abastecimiento de alimentos; circuitos cortos; protocolo metodológico; pandemia.

Introdução

A emergência da pandemia do coronavírus (Covid-19), deflagrada ao final do primeiro trimestre de 2020, e que logo se fez acompanhar da consequente necessidade de imposição de medidas de isolamento social, acarretou um complexo e imenso conjunto de dificuldades alimentares, o qual veio a exigir atenção e medidas de diferentes magnitudes e urgências. No bojo desses fenômenos, estabelecimentos de comercialização atacadista e varejista de gêneros tanto quanto bares, restaurantes, hotéis e toda sorte de pontos de suprimento alimentar foram sumariamente fechados ou, no mínimo, limitados em suas funções de fornecimento de ingredientes, refeições preparadas e prontas para consumo local. Soluções de entrega em domicílio dessas mercadorias, se não previamente existentes, foram imediatamente adotadas, muitas delas improvisadas com os recursos momentaneamente possíveis.

O inusitado do fenômeno, tanto quanto sua inevitabilidade e a universalidade de sua abrangência social provocaram drásticas e profundas rupturas nas cadeias de suprimento alimentar, gerando carências e inseguranças, que vieram a demandar pronta atenção e socorro, não apenas no âmbito das políticas públicas, mas também no tocante às ações colaborativas, empáticas e solidárias do próprio corpo social.

Com maior ou menor grau de êxito, eficiência e eficácia, o conjunto de medidas, políticas e iniciativas criadas, revividas, ampliadas, adaptadas e experimentadas socialmente, nesse contexto, por certo estão por merecer futuros mapeamento, catalogação e análise, com vistas à construção de repertórios de intervenção úteis, aprimoráveis

e replicáveis em outros contextos e territórios, para além daqueles que lhes deram origem.

A presente proposta, de natureza metodológica, busca subsidiar futuras iniciativas desta natureza, visando suprir parcialmente tal demanda, concentrando-se na parcela das experiências que envolveram, e que, provavelmente, sigam envolvendo, ações de integração ou de reintegração emergencial de produtores de alimentos ao mercado, a partir de sua conexão direta com consumidores urbanos para o escoamento de suas safras e fornecimento de alternativas de suprimento emergencial de gêneros alimentícios.

Um conjunto ampliado de experiências dessa natureza já era comprovadamente preexistente ao contexto pandêmico, como decorrência de novos apelos da demanda de consumidores mais críticos, conscientes e sensíveis, naquilo que diz respeito a questões socioambientais, justiça e equidade social e, também, mais atentos à construção e à preservação da saúde e bem-estar tanto próprios, quanto de familiares e dependentes (PORTILHO; BARBOSA, 2016; JUNQUEIRA; MORETTI, 2019). Tais necessidades e expectativas veem sendo gradativamente solicitadas e suportadas por novos formatos e propostas de suprimento alimentar conectoras do rural ao ambiente urbano. Nesse contexto, ganham relevância as articulações e as valorizações da produção oriunda de modos orgânicos e de pequenas unidades familiares locais, socialmente mais inclusivas e menos intensivas na utilização de recursos naturais e, se possível, isentas ou poupadoras de insumos químicos (CASTAÑEDA, 2012). Fazem parte do rol destas iniciativas as feiras de produtores orgânicos e/ou familiares (PORTILHO; BARBOSA, 2016), os programas de entregas de cestas de alimentos, os grupos de consumo responsável (GONÇALVES; MASCARENHAS, 2017) e as comunidades que sustentam a agricultura (CSA), entre outras de natureza similar (JUNQUEIRA; MORETTI, 2019). Trata-se, de um modo geral, de alternativas aninhadas nos espaços e interstícios possíveis no âmbito dos sistemas alimentares dominantes e que se organizam preferencialmente em circuitos curtos de produção e abastecimento dos gêneros alimentícios. (JUNQUEIRA; MORETTI, 2019).

Se, por um lado, os modelos e formatos dessas experiências já eram, em alguma medida, conhecidos e experimentados, por outro, o que a pandemia acarretou foi a premente necessidade de sua expansão generalizada e imediata, na maior parte das vezes ao atropelo das condições técnicas, operacionais e logísticas mínimas. Produtores e consumidores individuais ou organizados em grupos e associações tiveram, na maior parte dos casos conhecidos e já registrados, que improvisar infraestruturas, técnicas e comportamentos, sem suporte gerencial e material adequados, suficientes e convenientes.

O que pretendemos alinhar e sugerir, no contexto da proposta metodológica ora construída e apresentada com vistas à orientação de futuras investigações do tema, é o legado socialmente construído nesse campo de experiências alimentares, da perspectiva dos aprendizados que elas veem aportando e da sua replicabilidade enquanto tecnologias sociais de significado e relevância para a melhoria das condições socioambientais em que se inserem as alternativas possíveis aos sistemas alimentares tradicionais. Nessa direção, propomos a adoção de um trajeto teórico-metodológico, consolidado na forma de um protocolo de pesquisa, que incorpora sequencialmente: i) delimitação do campo e do objeto de investigação; ii) alinhamento conceitual das variáveis analíticas a serem consideradas; iii) propostas para a elaboração de mapas e inventários das experiências de interesse e das abordagens de pesquisa; iv) análises críticas de evidências; e v) considerações para a implantação do protocolo em futuras investigações de campo.

Os impactos alimentares da pandemia

Em âmbito mundial, a emergência pandêmica do coronavírus e a decorrente implantação de medidas para o controle social de sua expansão levaram a imediatas decisões para a supressão de feiras e mercados, além de hotéis, restaurantes e similares, causando prejuízos e inseguranças não apenas para consumidores intermediários e finais, que ficaram bruscamente privados de alternativas de suprimento, mas também para produtores, pequenas agroindústrias artesanais, agentes extrativistas e congêneres que se viram, de um momento para outro,

impedidos ou fortemente limitados no escoamento de suas safras e mercadorias. (BÁRCENA; BERDEGUÉ, 2020).

Organizações internacionais e governos de muitos países prontamente passaram a dedicar esforços para aquilatar os possíveis efeitos da crise e os seus potenciais impactos econômicos, sociais e alimentares, especialmente no curto prazo. Para a América Latina e o Caribe, as estimativas da FAO, em conjunto com a Cepal, apontaram que, com o agravamento das condições de vida impostas pela pandemia, 83,4 milhões de pessoas passariam a viver em condições de extrema pobreza, sendo fortemente impactadas pela fome. (BÁRCENA; BERDEGUÉ, 2020).

Nesse contexto, a maior parte das medidas públicas decorrentes desse quadro foram no sentido de implantar, de imediato, políticas de garantia de renda mínima à população mais afetada – incluindo, em alguns casos, os produtores rurais e pequenos fabricantes alimentares –, e também de assegurar a oferta de alimentos a populações anteriormente atendidas por programas governamentais, de maneira particular pelas merendas escolares em ambientes rurais e urbanos periféricos. (VALADARES; ALVES; GALIZA; SILVA, 2020).

Cabe destacar que a análise do conjunto de documentos e de propostas políticas gerado neste contexto, particularmente pelos organismos internacionais do setor, revelou que, no âmbito das políticas públicas, pouca ênfase foi efetivamente concedida ao fortalecimento das iniciativas de conexão direta entre produtores e consumidores, enquanto alternativa viável, adequada, promissora e replicável de abastecimento alimentar (BÁRCENA; BERDEGUÉ, 2020), fato esse que aumenta o interesse e a oportunidade estratégica para a apresentação, desenvolvimento e implantação do presente protocolo de pesquisa proposto para a orientação de futuras investigações do tema.

Já no âmbito das iniciativas privadas surgidas nessa direção, as ações desenvolvidas e implementadas por organizações não governamentais, associações, cooperativas, cidadãos independentes e lideranças populares apresentam-se ainda pouco documentadas e analisadas, justificando o interesse no seu inventário crítico e documentação para replicabilidade, quando factível e socialmente desejável.

No caso brasileiro, um problemático e desarticulado isolamento social oficial passou a ser decretado a partir da penúltima semana do mês de março de 2020. No Estado de São Paulo, a data fixada para a operação e vigência foi de 24 de março a 8 de abril, a qual sofreu e segue sofrendo prorrogações sucessivas, em conformidade com o avanço e a falta de controle da evolução dos quadros epidêmicos. Outros estados e o Distrito Federal observaram, com suas diferenças e particularidades, disciplinas normativas de natureza e duração assemelhadas.

As medidas adotadas no setor alimentar imediatamente incluíram o fechamento dos serviços de alimentação preparada para oferecimento e consumo local (bares, cafés, restaurantes, padarias e congêneres), que passaram a funcionar exclusivamente via sistema de entregas domiciliares. Padarias e similares, como açougues, puderam funcionar para a venda em balcão de gêneros tradicionalmente oferecidos por esse tipo de estabelecimento (pães, doces, bolos, frios, carnes etc.). Já equipamentos como super e hipermercados, mercados e feiras livres passaram a operar, na maior parte dos casos, sob restritivas normas, recomendações e ampla fiscalização de procedimentos de higiene, prevenção e distanciamento social. Cabe ressaltar, contudo, que, no caso das feiras de alimentos, muitos foram os registros, em todo o território nacional, de medidas simplesmente proibitivas de sua instalação e funcionamento em vias públicas. No caso de não proibição, medidas complementares de orientação, como aumento de distância entre barracas, introdução de opções de entrega em domicílio e em sistema *drive-thru* e de higienização, passaram a ser adotadas (IICA, 2020). A iniciativa mais completa e de maior amplitude nesse sentido consolidou-se no projeto “Feira Segura”, elaborado e implantado, em nível nacional, pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA) em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) (CNA; SENAR, 2020; IICA, 2020). Registramos, ainda, que governos de muitos estados e municípios preferiram deixar a critério dos próprios feirantes e de suas associações, a decisão final quanto ao funcionamento de seus equipamentos.

Nesse contexto, as medidas de controle pandêmico impuseram estrangulamentos e rupturas nas cadeias de suprimento, especialmente

dos produtos perecíveis como as frutas e hortaliças, provocando isolamentos e interrupções nas relações entre produtores, supridores atacadistas formais e informais, agentes varejistas, setor de serviços e consumidores. A supressão de atividades no setor hoteleiro, de eventos e de restauração alimentar pela premente necessidade do isolamento social foi, também, bruscamente decidida e determinada, sem tempo para preparações ou desenhos de estratégias e alternativas logísticas para o abastecimento dos gêneros. Muitas soluções provisórias e emergenciais tiveram que ser improvisadas e adotadas, visando à minimização de prejuízos financeiros e materiais, como a perda das colheitas, e à continuidade do funcionamento dos sistemas alimentares, ao menos nas suas condições mais básicas e essenciais.

Porém, o encalhe, a perda e a necessidade de descarte de mercadorias que não encontraram compradores ou meios de escoamento minimamente adequados ocorreram em larga escala em todo o País. A região do cinturão verde de São Paulo, que responde por cerca de 25% do suprimento de frutas, verduras e legumes, em âmbito nacional, foi uma das mais dura e prontamente atingidas. Segundo levantamento do Sindicato Rural de Mogi das Cruzes, mais importante município da região, mais de 7.000 produtores regionais de frutas e hortaliças foram impactados, acumulando perdas de até 70% de suas lavouras. Para aqueles que, além de escoarem seus produtos para mercados atacadistas, distribuidores e grandes consumidores institucionais, também atuavam diretamente como feirantes, as perdas foram da ordem de 60%. (NARCIZO, 2020).

Além dos pequenos produtores de frutas e hortaliças, foram particularmente atingidos os fabricantes artesanais de alimentos e bebidas como queijos, cafés, doces, bolos, chocolates, azeites e cervejas, fornecidos prioritariamente, no contexto pré-pandêmico, a restaurantes, hotéis, empórios e lojas especializadas. Fora do mercado de suprimento das grandes plataformas super e hipermercadistas e longe de atingir diretamente o consumidor final, esses agentes se viram, de um momento para outro, desprovidos de canais e dos fluxos de escoamento para suas mercadorias. Apenas no Estado de São Paulo, segundo a Federação do Comércio paulista (Fecomércio), durante os primeiros três meses do isolamento social, 460 mil estabelecimentos

deixaram de atender ao público, quantidade que equivaleu a praticamente 70% do total de equipamentos prestadores de serviços no Estado. Por sua vez, o setor de bares e restaurantes, segundo a sua associação nacional, deverá ter 40% de seus estabelecimentos definitivamente fechados. (ABRASEL, 2020).

Nesse cenário, as dificuldades encontradas pelos produtores, suas associações e cooperativas, para o enfrentamento da calamidade, assumiram grande magnitude. Parte relevante das soluções emergenciais encontradas se viabilizaram a partir do comércio em plataformas eletrônicas, que permitiram a conexão direta de produtores, grupos informais, associações e cooperativas a consumidores dos mais diferentes portes e categorias. Muitas iniciativas tiveram que ser iniciadas sem que os agentes envolvidos pudessem contar com infraestruturas ou experiências prévias. Outros fornecedores já atuantes no comércio virtual, por sua vez, tiveram que passar por processos de completa inversão nos seus modelos de negócios. De fato, observaram-se muitos registros de produtores ou pequenas empresas para os quais o comércio via canais digitais saltou de uma participação relativa na faixa de 5% a 10% das vendas, para até 100% de suas receitas comerciais. No entanto, tais vivências não acarretaram apenas os desafios da abertura de novos canais de escoamento e do encontro de soluções logísticas para armazenamento e entrega de mercadorias. Tratou-se especialmente de se ter que lidar com imposições de novas e prementes necessidades de desenvolvimento e da viabilização operacional de novas formas de cobranças, pagamentos e recebimentos de valores, de gestão, de comunicação com os compradores, enfim, de novos formatos de governança de redes criadas e mobilizadas pela ação coletiva.

O protocolo de pesquisa proposto e seus contornos

Protocolo é entendido, no âmbito deste artigo, como um conjunto de abordagens, procedimentos, etapas lógicas, sequenciais, sinérgicas e convergentes em pesquisa quali-quantitativa. O estabelecimento do protocolo tem como propósito normatizar tais operações,

abordagens, posturas e sequências de atividades necessárias e adequadas à obtenção de achados de pesquisa relevantes e participações colaborativas entre organizações públicas e privadas, viabilizando sua replicabilidade e adoção por diferentes instituições interessadas no uso prático e assertivo dos procedimentos validados. Além disso, o protocolo proposto visa criar parâmetros claros, objetivos e consistentes para a sua validação técnica e científica junto a redes e comunidades de pesquisadores em âmbito nacional e internacional, de modo a subsidiar teórica e metodologicamente a realização de futuras investigações harmonizadas, confluentes e criticamente comparáveis sobre a temática dos CCPAA, em suas dinâmicas interativas no abastecimento e segurança alimentar.

Delimitação do campo e do objeto de investigação

As iniciativas e experiências empíricas a serem incluídas no campo de estudo pretendido são aquelas que envolveram e/ou seguem envolvendo formas de organização e operacionalização de conexões diretas entre produtores e consumidores de alimentos. Tais ações coletivas reportam-se aos chamados CCPAA, em que os fluxos e processos de trocas são alheios, fracamente integrados, suplementares ou alternativos aos sistemas tradicionais e às grandes plataformas atacadistas e varejistas de suprimento dos gêneros alimentícios. (JUNQUEIRA; MORETTI, 2019).

Entre os temas internacionalmente emergentes nos estudos e pesquisas sobre as economias sociais e solidárias, estão aqueles que apontam para novas posturas libertadoras da imaginação sociológica, que veem permitir repensar os mercados para além de suas leis, lógicas e dinâmicas autônomas de existência e funcionamento. Nesse sentido e direção, os mercados passam a ser entendidos como instituições sociais que funcionam como mecanismos de coordenação em contextos de competição globalizada, porém não alijados das articulações com as dimensões, decisões e prioridades normativas, culturais e políticas do local (CARROLL; FAHY, 2015), do regional e do nacional.

Cabem, no contexto desse alinhamento futuro sugerido, tanto experiências marcadas pelas iniciativas do ativismo alimentar em suas várias frentes de ação (CASTAÑEDA, 2012; PORTILHO; BARBOSA, 2016), quanto aquelas surgidas de necessidades emergenciais de escoamento de safras e preservação da renda rural no contexto do isolamento social coletivamente vivenciado. Em ambos os casos, o que determinará a inclusão das experiências observadas deverá ser sua adequação ao objeto da investigação pretendida, qual seja sua pertinência como conquista e legado para o conjunto de ações de integração e/ou reintegração de produtores no abastecimento direto de alimentos aos consumidores urbanos, em sua potencial replicabilidade enquanto tecnologia social.

Alinhamento conceitual das variáveis analíticas consideradas

O semiólogo, antropólogo e filósofo espanhol-colombiano Jesús Martín-Barbero, ao longo de sua profícua trajetória intelectual, vem desenvolvendo e continuamente atualizando, desde os anos 1960, abordagens metodológicas para o estudo das mediações comunicativas e culturais em suas complexas e multifacetadas interações no engendramento dos fatos e fenômenos sociais. Em sua obra, o autor formula e opera os conceitos de “mapas noturnos” e “mapas das mutações”, nos quais considera a identificação, a incorporação e a imbricação dos múltiplos e multidimensionais fatores para o entendimento das dinâmicas dialéticas dos processos sociais. São assim pensadas e incluídas, nos seus estudos comunicacionais e culturais, as dimensões das institucionalidades, socialidades, tecnicidades, ritualidades, espacialidades, temporalidades e mobilidades (MARTÍN-BARBERO, 2003, 2009, 2018). Trata-se de aparato teórico-conceitual de grande relevância não apenas para os estudos culturais e da comunicação, mas, também, para as pesquisas sobre desenvolvimento e território, enfoque para o qual ora pretendemos estabelecer aproximações e apropriações metodológicas. (ESCOSTEGUY, 2019; ESCOSTEGUY; SIFUENTES; BIANCHINI, 2016).

De fato, estudar e compreender os processos e iniciativas visados pelo protocolo proposto implica a construção de mapas mentais capazes de dar conta das complexas interrelações e disputas entre os diferentes processos sociais e atores envolvidos, sempre em busca de dominação, hegemonia, controle e garantia de direitos, interesses, benefícios e privilégios (WANDERLEY, 2015b). Não se trata, pois, apenas da reconfiguração de territorialidades alimentares e de novas práticas alternativas de trocas mercantis, monetárias e/ou não-monetárias entre produtores e consumidores. Em realidade, tais fenômenos, dada a complexidade de seu enredamento nos tecidos sociais, implicam expandir suas abordagens em busca do entendimento das tensas relações, transformações e intercâmbios entre ciência e técnica, tradição e modernidade, rupturas e reconstruções, saberes e fazeres e, principalmente, posses e partilhas de recursos e benefícios sociais e naturais.

Ao par desses desafios na articulação entre conceitos, agentes, práxis, estratégias e táticas de sobrevivência e/ou de ampliação de mercado, há que se considerar, ainda, questões da ordem da relevância socioecológica das iniciativas analisadas e de seu papel tanto na preservação de espécies e biomas, quanto na inclusão social de sujeitos, atores, grupos e povos de identidades coletivas tradicionais² (JUNQUEIRA, 2018). Nessa direção, especial ênfase deve ser dada aos desenhos do protagonismo adquirido pelas mulheres rurais e urbanas enquanto agentes portadoras de alto potencial de transformação social (WOLTMANN, 2017; BOSCH, 2013). De fato, são muitos os desafios teórico-metodológicos para o tratamento das tensas relações de poder, desigualdade e subordinação de gênero no interior das famílias, associações e comunidades componentes das esferas da economia social e solidária e que deverão ser contempladas em futuras investigações sobre os CCPAA. Via de regra, os estudos setoriais têm dado maior ênfase, senão mesmo exclusividade, às abordagens das assimetrias de classe social e poder econômico entre

2 Pequenos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, faxinalenses, comunidades de fundo e fecho de pasto, ciganos, caiçaras, pescadores artesanais, pantaneiros, comunidades de terreiros afroreligiosos, entre outros.

os agentes, relevando as questões femininas e feministas. (WANDERLEY, 2015a).

Da mesma forma, será igualmente importante investigar se e quanto tais iniciativas contribuíram (ou têm potencial) para aumentar o interesse de populações jovens pela atividade rural e pela sustentação das atividades no campo, sinalizando para eventual contribuição na diminuição do êxodo rural, retenção de populações e preservação de paisagens agrícolas (FISCHER; BURTON, 2014; HERNÁNDEZ-FLORES, 2019). No Brasil, segundo o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2019), produtores rurais jovens, com idade entre 25 a 35 anos, somavam 9,5% do total dos produtores brasileiros, enquanto em 2006 representavam 13,5%. Estudos internacionais apontam que, para estancar ou reverter situações análogas a esta, mais do que oferecer vantagens e benefícios materiais é necessário reconfigurar processos positivados de identificação dos jovens com a terra, as ruralidades e as propriedades agrícolas familiares. (FISCHER; BURTON, 2014). No âmbito das experiências dos circuitos curtos de produção e abastecimento alimentar, no atual contexto pandêmico, a participação dos jovens das comunidades envolvidas foi notável, por vários motivos, entre os quais se destacam: i) as suas maiores aptidões, preparo e experiência para lidar com as tecnologias de informação e comunicação digital que se tornaram imprescindíveis à realização de novos contatos e negócios; ii) entusiasmo e vontade de contribuir para a superação de problemas coletivos, e iii) maior disposição e resistência física às longas jornadas de trabalho que se impuseram, muitas vezes levando famílias, grupos e comunidades a situações limites. Tais fenômenos reclamam, para pesquisas futuras, identificação, quantificação e qualificação enquanto parte do legado social das experiências de suprimento alimentar ao longo da crise sanitária, econômica e social decorrente da Covid-19.

Compreender tais fenômenos e encontrar respostas adequadas às indagações que engendram, revestem-se de fundamental importância para a inspiração de normas e de políticas públicas agroalimentares e ambientais que lhes deem suporte, defesa e promoção, bem como ampliem e viabilizem a sua própria replicabilidade no corpo social.

Elaboração futura de mapas e inventários das experiências de interesse e das abordagens de pesquisa

No contexto das comunicações hipermediatizada que constituem a sociedade contemporânea, os mapas instauram e refletem novas conexões emergentes entre as informações geográficas a respeito de ofertas e demandas de bens, serviços e experiências sociais, contextualizando e evidenciando suas dinâmicas e interações territoriais (ADAMS, 2009). Tais atividades passam a ser tão mais relevantes e próximas às realidades vivenciadas quanto mais intensamente sejam orientadas, construídas e geridas por processos colaborativos em rede. (LEMOS; PASTOR; OLIVEIRA, 2012; LARANJEIRAS, 2019).

A instauração do isolamento social, decorrente da pandemia da Covid-19, acarretou novas necessidades, expectativas e demandas sobre mapas e seus processos de elaboração, de modo a dar conta de informar e localizar soluções para problemas emergentes, entre os quais pretendemos destacar como item relevante de orientação para o estudo e a análise crítica para as novas investigações, a partir do presente protocolo proposto, aqueles relacionados ao abastecimento alimentar.

No contexto pandêmico, conhecimentos geográficos sobre possibilidades e qualidades de soluções anteriores sobre ofertas e demandas alimentares localizadas e qualificadas foram abruptamente desarticulados, frente às rupturas impostas aos circuitos, fluxos e processos até então vigentes e operativos, deixando de informar e atestar a realidade socialmente vivenciada. Novas soluções precisaram ser imediatamente buscadas e conhecidas no novo cenário da mobilidade virtual dos fluxos comunicativos e abastecedores.

Ações emergenciais foram buscadas e adotadas nas diferentes esferas de poder, assim como também no âmbito das iniciativas privadas, solidárias e assistenciais. Diferentes organizações governamentais (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Prefeituras Municipais, entre outras), além de agências e empresas públicas criaram ou ampliaram plataformas, ferramentas, aplicativos

digitais, formas e abrangências geográficas para a inclusão mais ampla de usuários de acesso, de modo a favorecer a conexão digital entre produtores e consumidores. Do lado da iniciativa privada, diversas foram as iniciativas lideradas por chefs de cozinha, empresários do ramo hoteleiro ou da restauração alimentar, proprietários de lojas especializadas para conectar e mediar transações alimentares entre o campo e a cidade.

A futura e oportuna elaboração de inventários sobre tais experiências, assim como o mapeamento e a construção de uma tipologia das alternativas encontradas poderão representar instrumento útil para o aprendizado coletivo, replicabilidade e disseminação das melhores experiências e soluções desenvolvidas, especialmente no que se refere às tecnologias e ferramentas digitais, modelos de gestão, formas de comunicação e governança social dos fluxos informacionais e negociais. Há que se considerar que dados e achados de pesquisas dessa natureza poderão ser significativos e relevantes para o desenvolvimento e aplicação de propostas metodológicas participativas focadas em inovação em práticas e tecnologias sociais, como o *design thinking*, grupos de inovação aberta, coletivos do movimento *maker* e outras.

Análise crítica das evidências encontradas

Uma visão panorâmica sobre o conjunto das experiências de conexão direta entre produtores e consumidores de alimentos no Brasil contemporâneo, especialmente no contexto da pandemia do coronavírus, comporta evidências que merecem enumeração crítica para efeito de sua inclusão em futuras aplicações empíricas do protocolo ora proposto. Cabe ressaltar que grande parte delas já vêm sendo sistematicamente apontadas como importantes dilemas, desafios ou severas limitantes ao potencial das iniciativas dos circuitos curtos de produção e abastecimento enquanto alternativas socialmente significativas de política alimentar. Por isso, o olhar atento e crítico sobre avanços, conquistas e surgimento de novos desenhos de soluções se revestem de interesse e importância estratégicos.

Entre tais evidências críticas, se destacam: i) limitações e exclusões na questão tecnológica da virtualização dos mapas e dos fluxos de comunicação e de abastecimento; ii) dificuldades de acesso e inclusão dos menos favorecidos no atendimento alimentar por iniciativas dessa natureza; iii) desafios e limitações das alternativas encontradas para o escoamento integral da produção; e iv) ampliação das dimensões do consumo na formulação de iniciativas e políticas em circuitos curtos de produção e abastecimento de alimentos.

Quanto à questão tecnológica, cabe observar que um dos fatores determinantes do sucesso dos empreendimentos emergenciais propostos e experimentados na conexão direta entre produtores e consumidores foi a capacidade dos agentes envolvidos em mobilizar, empregar e explorar recursos e tecnologias digitais como a internet, as conexões sem fio, os aplicativos de pedidos e entregas de encomendas e os diferentes dispositivos fixos ou móveis de operação. De fato, as conexões entre produtores, distribuidores e comerciantes atacadistas e varejistas e consumidores intermediários ou finais têm sido decisivamente asseguradas pelas ofertas e aquisições virtuais das mercadorias. Muitos empresários do ramo gastronômico e *chefs* de cozinha vêm se mobilizando não apenas para garantir seus próprios sortimentos, mas também em ações solidárias em socorro especialmente a pequenos produtores familiares e produtores artesanais de alimentos. Os focos das ações têm se concentrado tanto na redução dos desperdícios das colheitas, quanto em tentativas de garantias mínimas de renda e sustento às famílias atingidas.

No entanto, o questionamento que precisa ser colocado nas futuras abordagens investigativas sobre os CCPAA refere-se ao problema do restrito acesso à internet pelas populações rurais, fato esse que seguramente atuou no sentido de manter a exclusão de parcelas desse público às novas formas alternativas de acesso a mercados. Como e com que intensidade a exclusão digital aprofundou a crise de suprimento de produtores e consumidores e que soluções surgiram para minimizar ou contornar o problema devem, pois, integrar com prioridade o protocolo de pesquisa presentemente proposto para as futuras investigações setoriais de pesquisadores e de suas redes colaborativas nacionais e internacionais. Segundo o CGI.br (2019),

as disparidades no uso da internet podem ser constatadas quando são observados os resultados por área de residência dos indivíduos. Considerando a população que vive na área urbana, em 2018, 74% eram usuários de internet, proporção que decresceu para cerca da metade da população com dez anos ou mais residente da área rural (49%). Essa diferença persistiu ao longo da série histórica da pesquisa: em 2015, por exemplo, 63% da população da área urbana era usuária de internet, ao passo que essa proporção entre os residentes da área rural era de 33%. Tais dados evidenciam o acesso diferencial e excludente da infraestrutura e do consumo familiar rural de tecnologias de informação e comunicação no Brasil (ESCOSTEGUY, 2019; ESCOSTEGUY; FELLIPI, 2020). No âmbito da América Latina e do Caribe, evidências apontam, ainda, para uma robusta e perversa superposição das exclusões e desigualdades digitais de gênero nas populações rurais (BILLARI et al, 2020).

Em relação aos desafios e limitações dos CCPAA no atendimento de populações economicamente marginalizadas, cabe destacar que pesquisas realizadas tanto no Brasil (GONÇALVES; MASCARENHAS, 2017), quanto no exterior (KATO, 2008; HODGINS; FRASER, 2018; SIEGNER; SOWERWINE; ACEY, 2018), têm apontado que as alternativas de articulação direta entre produtores e consumidores de alimentos revelam potencial de atendimento concentrado em grupos de maior poder aquisitivo e melhor condição sociocultural. Sua penetração periférica e seu atendimento a populações economicamente deprimidas têm sido pouco exploradas nos estudos acadêmicos, o que contribui para a manutenção da percepção de sua baixa capilaridade e menor impacto setorial, enquanto alternativa ou objeto de política alimentar de largo espectro. Nesse sentido, torna-se oportuno investigar futuramente se o conjunto das experiências pandêmicas setoriais alterou essa realidade, instituindo novos formatos e possibilidades de ampliação e universalização dos segmentos de público atendido.

Já quanto aos dilemas e desafios dos circuitos curtos de produção e abastecimento alimentar no escoamento integral da produção dos agentes do campo envolvidos, cabe destacar que, de um modo geral, os projetos em circuitos curtos de produção e abastecimento

têm privilegiado a alternativa da montagem, comercialização e distribuição de cestas de alimentos, cuja composição é variável de acordo com a sazonalidade das safras e outras eventualidades normais aos ciclos da produção rural. Dessa forma, cestas montadas segundo composição e critérios mutantes podem representar, de fato, solução para a venda total dos produtos rurais, eliminando o fator escolha, rejeição por desconhecimento, baixa familiaridade ou depreciação de determinados produtos, entre outros fatores. (JUNQUEIRA; MORETTI, 2019).

Neste caso, a problemática a ser considerada em futuras investigações, no âmbito do protocolo de pesquisa proposto diz respeito à investigação sobre a manutenção e/ou expansão dessas favorabilidades da iniciativa, frente à emergência potencial ou provável de outras situações, nas quais os produtores se vêm condicionados à entrega de apenas alguns itens mais valorizados, diferenciados ou desejados por certos nichos de mercado, arcando com o encalhe do restante de sua produção.

As iniciativas e programas baseados em confecção e fluxos de cestas de alimentos viabilizadas pela conexão direta entre produtores e consumidores consolidaram-se, no Brasil, ao longo da década de 1970, tendo como um dos seus principais eixos articuladores o segmento de produtos orgânicos (BAUMFELD, 1987). Desde então, uma das condições básicas de sucesso para empreendimentos dessa natureza tem sido o do engajamento ativo e consciente dos consumidores no sentido de aceitarem a alteração das composições das cestas, sem a imposição de parâmetros restritivos de seletividade e escolhas.

No entanto, com o crescimento da oferta de produtos orgânicos, bem como de uma variada gama de produtos naturais, artesanais e oriundos da produção familiar pelos equipamentos de varejo tradicionais como lojas especializadas e supermercados, esse tipo de iniciativa sofreu forte refluxo nas décadas seguintes. Seu ressurgimento vinha sendo notado, especialmente a partir dos anos 2000, com a intensificação de demandas de consumidores ativistas e mais exigentes em relação à transparência e equidade social das empresas supridoras envolvidas. (JUNQUEIRA; MORETTI, 2019).

As primeiras evidências e registros já permitem observar que, no contexto pandêmico, a oferta de cestas de alimentos em composições flexíveis, em qualidade e quantidade, diretamente aos consumidores, têm sido, de fato, uma das ações mais intensamente empregadas. Suas origens, formas de organização, iniciativa e liderança apresentaram-se, contudo, altamente variáveis. Foram registradas experiências organizadas e lideradas por *chefs* de cozinha, outras organizadas pela articulação conjunta e cooperação entre os próprios produtores, visando chegar ao mercado de consumo doméstico. Em algumas dessas iniciativas, a associação entre produtores foi além da oferta conjunta em espaços de lojas virtuais e compartilhamento de soluções logísticas; elas evoluíram para a cocriação de produtos elaborados a partir da diversidade de insumos e talentos dos componentes dos coletivos emergencialmente surgidos.

Toda essa diversidade seguramente merecerá futuras catalogação, categorização segundo diferentes tipologias e análise crítica dos fatores positivos e negativos, vantagens e desvantagens, desafios e limitações de cada uma delas, de modo a encontrar e apontar as soluções mais viáveis, abrangentes e desejáveis para a replicabilidade social.

Finalmente, em relação ao último ponto listado, é imprescindível enfrentar o fato de que as dimensões do consumo ainda têm sido preteridas nos estudos e pesquisas do abastecimento alimentar, por vias e movimentos alternativos aos sistemas tradicionais (BENINI; SILVA JÚNIOR, 2019). Esta não é, em absoluto, uma questão menor ou secundária. Pelo contrário, é na esfera do consumo que se institui e se assegura a inserção crítica, engajada e proativa dos cidadãos compradores urbanos, que se tornam, assim, capazes de abrir mão de certas vantagens materiais imediatas oferecidas pelos mercados estabelecidos e convencionais, em prol de posicionamentos ideológicos e políticos mais profundos e consistentes, que constroem e dão suporte às práticas alternativas em construção. (CANCLINI, 1996; PORTILHO, 2011; CASTAÑEDA, 2012; PORTILHO; BARBOSA, 2016; JUNQUEIRA, 2018; JUNQUEIRA; MORETTI, 2019).

Considerações finais

Por sua inegável complexidade, o tema de investigação proposto pelo presente protocolo de pesquisa abarca natural e desejavelmente uma multiplicidade metodológica para sua abordagem investigativa. Neste sentido, não propomos, em absoluto, reduzir repertórios de abordagens qualitativas, quantitativas ou multimetodológicas, ferramentas, métodos ou práticas de pesquisa, nem tampouco qualificar as observações e/ou intervenções possíveis. Antes, visamos apontar os elementos, fenômenos, roteiros e conexões essenciais para a investigação futura do objeto de conhecimento almejado, de modo a instaurar a necessária vigilância epistemológica (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON [1968], 2010) capaz de evitar o seu reducionismo analítico a vieses e dimensões biológicas, ecológicas, preservacionistas ou tecnicistas dadas pelo nutricionismo ou pelo economicismo. Propugnamos, pois, pela necessária inclusão articulada das dimensões socioculturais, afetivas, políticas, econômicas e geográficas dos fenômenos a serem analisados no âmbito dos CCPAA, em que os alimentos figurem essencialmente como bens comuns, limpos, são e suficientes, e onde a natureza ocupe seu lugar enquanto sujeito de seus próprios direitos.

Aceito para publicação em 30/11/2020.

Referências

ABRASEL. Associação Brasileira de Bares e Restaurantes. **40% dos bares e restaurantes deverão fechar durante pandemia em São Paulo, diz Abrasel.** Disponível em: <<https://sp.abrasel.com.br/noticias/noticias/40-dos-bares-e-restaurantes-deverao-fechar-durante-pandemia-em-sao-paulo-diz-abrasel/>>. Acesso em 19 jun. 2020.

ADAMS, P. **Geographies of media and communication.** New Jersey, EUA: Wiley-Blackwell, 2009.

BÁRCENA, A.; BERDEGUÉ, J. Cómo evitar que la crisis del Covid-19 se transforme em uma crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en America Latina e el Caribe. **Informe Covid-19.** Roma: CEPAL/FAO, jul./2020.

BAUMFELD, C. M. A experiência das feirinhas da Famerj – significado e limites do abastecimento direto e atitudes face ao aparelho de Estado. In: MINAYO, N. C. S. (Org.). **Raízes da fome.** Petrópolis: Vozes, 1987.

BENINI, M. L. A.; SILVA JÚNIOR, R. D. Traçando possibilidades metodológicas para os desafios dos estudos do consumo na agroecologia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 27, n.2, p. 352-370, jun./set. 2019.

BILARI, F.; PESANDO, L.M.; KASHYAP, R.; ROTONDI, V. **Desigualdade digital de gênero na América Latina e Caribe**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2020.

BOSCH, N. V. Teorias feministas e pós-feministas de las tecnologías. In: ACSUR-Las Segovias. **Se buscan mujeres #activistas** (Kit de formación: Género, TIC y activismo). Madri: ACSUR-Las Segovias, 2013. Disponível em: <http://www.x0y1.net/KIT_CAST_6-1.pdf>. Acesso em: 28/06/2020.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.; PASSERON, J. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. 1. edição 1968. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CGI.br. Comitê Gestor da Internet no Brasil. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2018**. São Paulo: CGI.br, 2019.

CNA. Confederação Nacional da Agricultura; SENAR. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. **A feira de hortifrúti livre do coronavírus**. Brasília: CNA/SENAR, 2020.

CANCLINI, N. G. **Consumidores e cidadãos – conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

CARROLL, B. E.; FAHY, F. Locating the locale of local food: the importance of context, space and social relations. **Renewable Agriculture and Food Systems**, v. 30, n. 6, p. 563-576, 2015.

CASTAÑEDA, M. Ambientalização e politização do consumo nas práticas de compras de orgânicos. **Caderno CRH**, v. 25, n. 64, p. 147-160, jan./abr. 2012.

ESCOSTEGUY, A.C. (Coord.). **As tecnologias de comunicação no cotidiano de famílias rurais: (re)configurações de uma ruralidade**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019.

ESCOSTEGUY, A.C.; SIFUENTES, L.; BIANCHINI, A. O uso de tecnologias por famílias de agricultoras: uma reflexão metodológica. **Comunicação, Mídia e Consumo**, v. 13, n. 38, p. 97-115, set./dez. 2016.

ESCOSTEGUY, A.C.; FELLIPI, A.C.T. Reconfigurações do espaço rural e do cotidiano familiar: os sujeitos e suas práticas com as tecnologias de comunicação. **Redes**, v. 25, n. 1, p. 211-231, jan./abr. 2020.

FISCHER, H.; BURTON, R. J. F. Understanding farm succession as socially constructed endogenous cycles. **Sociologia ruralis**, v. 54, n. 4, p. 417-438, 2014. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/soru.12055>>. Acesso em: 8/06/2019.

GONÇALVES, J.; MASCARENHAS, T. As várias faces do sistema alimentar e a experiência da Rede Brasileira de Consumo Responsável. In: GONÇALVES, J.; MASCARENHAS, T. (Org.). **Consumo responsável em ação: tecendo relações solidárias entre o campo e a cidade**. São Paulo: Instituto Kairós, 2017, p.71-87.

HERNÁNDEZ-FLORES, H.D. Del arado al celular. Apuntes sobre juventude y consumo en espacios rurales. **Revista Euroamericana de Antropología**, n. 7, p. 71-94, 2019.

HODGINS, K.; FRASER, E. “We are a bussiness, not a social service agency”. Barriers to widening access for low-income shoppers in alternative food market spaces. *Agriculture and Human Values*, v. 35, n.15, p. 149-162, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário de 2017**. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>>. Acesso em: 5/04/2019.

IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura. **Ferías libres con servicio drive-thru para venta de frutas y verduras en Brasil**. San Jose, Costa Rica: IICA 2020.

JUNQUEIRA, A. H. A Igreja entra no clima: comunicação, educação e consumo em “Sobre o cuidado da casa comum” – encíclica papal de Francisco. **Comunicação, Mídia e Consumo**, v. 15, n. 44. set./dez. 2018.

JUNQUEIRA, A. H.; MORETTI, S. L. A. Comunidade que Sustenta a Agricultura (CSA): tecnologia social de venda direta de alimentos. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 3, p. 517-538, out. 2018/ jan. 2019.

KATO, Y. Not just the price of food: challenges of a urban agriculture organization in engaging local residents. **Sociological Inquiry**, n. 83, p. 369-391, 2008

LARANJEIRAS, A.H.C. **A comunicação dos mapas**. Cruz das Almas/ BA: UFRB, 2019.

LEMONS, A.; PASTOR, L.; OLIVEIRA, N. Wi-Fi Salvador: mapeamento colaborativo em redes sem fio no Brasil. **Intercom**. Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, v. 35, n.1, p. 183-204, jan./jun. 2012.

MARTÍN-BARBERO, J. **Dos meios às mediações**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

MARTÍN-BARBERO, J. Jesús Martín-Barbero: as formas mestiças da mídia. Entrevista com Jesús Martín-Barbero a Marluci Moura. **Revista Pesquisa Fapesp**, São Paulo, n. 163, p. 10-15, 2009. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/>>. Acessado em: 28/06/2020.

MARTÍN-BARBERO, J. Dos meios às mediações: três introduções. **Matrizes**, n. 1, v. 12, p. 9-31, 2018.

NARCIZO, B. Produtor rural destrói toneladas de alimentos no cinturão verde de São Paulo. **Folha de S. Paulo**, 18 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/produtor-rural-destroi-toneladas-de-alimentos-no-cinturao-verde-de-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 19/04/2020.

PORTILHO, F. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, 2011.

PORTILHO, F.; BARBOSA, L. A adesão à “causa” rural e da agricultura familiar por consumidores e seus movimentos organizados. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Construção de mercados e agricultura familiar**: desafios para o desenvolvimento rural. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2016. p. 257-273.

SIEGNER, A.; SOWERWINE, J.; ACEY, C. Does urban agriculture improve food security? Examining the nexus of food access and distribution of urban produced foods in the United States: A systematic review. **Sustainability**, v. 10, n. 9, set./ 2018.

VALADARES, A. A.; ALVES, F.; GALIZA, M.; SILVA, S. P. Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do Covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais. **Nota Técnica IPEA** n. 69. Brasília: IPEA, abr./2020.

WANDERLEY, F. **Desafíos teóricos y políticas de la economía social y solidaria**: lectura desde América Latina. La Paz/ Bolívia: Plural, 2015a.

WANDERLEY, F. (Coord.). **La economía solidaria em la economía plural**: discursos, prácticas y resultados en Bolívia. La Paz/ Bolívia: Plural, 2015b.

WOLTMANN, L. Desenvolvimento, extensão rural e gênero: O “social” e suas metamorfoses na Ascar. **Contraponto**, v. 4, n. 2, p. 42-64, 2017.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Direito à alimentação da população em situação de rua e a pandemia da Covid-19

**Right to Food for the homeless and the Covid-19 pandemic /
Derecho a la alimentación para las personas en situación
de calle y la pandemia de la Covid-19**

Meimei Alessandra de Oliveira¹

Luciene Burlandy Campos de Alcântara²

Resumo: O artigo aborda os desafios que a população em situação de rua (PSR) enfrenta para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), considerando o advento da pandemia de Covid-19. As estratégias de acesso à alimentação da PSR ficam ainda mais escassas diante do isolamento físico exigido pela pandemia, além das múltiplas dificuldades para acessar as políticas públicas. Portanto, o objetivo foi identificar as principais violações ao DHAA da PSR que vive no Centro do município do Rio de Janeiro (RJ), vide as dificuldades

1 Assistente Social. Mestre em Política Social pela Universidade Federal Fluminense, assistente social do Ministério Público do Rio de Janeiro. E-mail: meimei_jf@yahoo.com.br

2 Nutricionista. Doutora em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz. Docente na UFF. E-mail: burlandy@uol.com.br

de acesso agravadas no período da pandemia. A pesquisa pautou-se em entrevistas, mapeamento bibliográfico, pesquisa documental e estudos populacionais. As principais violações identificadas referem-se à incerteza da disponibilidade do alimento, ausência do poder de escolha, local para comer, condições inadequadas de higiene, ausência ou escassez de renda para aquisição e o medo da proibição da circulação das doações.

Palavras-chave: população em situação de rua; direito humano à alimentação; Covid-19.

Resumen: El presente artículo investiga los desafíos que la población en situación de calle (PSC) enfrenta para que tenga garantizado el derecho humano la alimentación adecuada (DHAA) y la seguridad alimentar y nutricional (SAN), considerando advenimiento de la pandemia de Covid-19. Las estrategias de acceso a los alimentos (PSC) queda mucho más escaso delante del aislamiento físico requerido por la pandemia, además de las múltiples dificultades para acceder las políticas públicas. Por lo tanto, el objetivo fue identificar las principales violaciones al (DHAA) de la PSC que vive en el centro de la ciudad de Rio de Janeiro (RJ), teniendo en cuenta, las dificultades de acceso agravadas por la pandemia. La investigación fue guiada por entrevistas, mapeo bibliográfico, investigación documental y estudio de población. Las principales violaciones identificadas refiere a incertidumbres de la disponibilidad de los alimentos, la ausencia del poder de elegir, lugar para comer, condiciones inadecuadas de higiene, escasez de renta para adquisición y el miedo de la prohibición de circulación de donación.

Palabras llaves: población en situación de calle; derecho humano a alimentación; Covid-19.

Abstract: The challenges that the homeless population (HP) faces to guarantee the Human Right to Adequate Food (HRAF) and Food and Nutritional Security (FNS), considering the advent of the Covid-19 pandemic, are addresses in this article. HP's access to food strategies are even scarcer in the face of the physical isolation required by the pandemic, in addition to the multiple difficulties in accessing public policies. Therefore, the aim was to identify the main violations to the HRAF of the HP that lives in the center of the city of Rio de Janeiro (RJ), considering the access difficulties aggravated during the pandemic period. The research was based on interviews, bibliographic mapping, documentary research and population studies. The main violations identified refer to the uncertainty of the availability of food, absence of the power to choose, place to eat, inadequate conditions of hygiene, absence or scarcity of income for purchase and fear of the prohibition of the circulation of donations.

Keywords: homeless population; human right to food; Covid-19.

Introdução

A População em Situação de Rua (PSR) é cotidianamente privada de direitos primordiais, incluindo o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) garantido no Brasil pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que instituiu, em 2006, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Segundo o art. 3 da Losan:

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) 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 sociais, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

O DHAA ainda não é garantido de forma universal no Brasil e, ainda que o país tenha saído do Mapa da Fome, em 2014, a pobreza e a extrema pobreza voltaram a crescer a partir de 2015. Em 2018, segundo a Linha de Pobreza utilizada para países com rendimento médio-alto como Brasil, 25,3% da população brasileira encontrava-se em situação de pobreza, aproximadamente 52,5 milhões de pessoas (IBGE, 2019). Esse contingente populacional potencialmente vivencia situações de Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN), relacionadas com o descompasso entre o poder aquisitivo e o custo dos alimentos. No caso da PSR, as violações ao DHAA são ainda mais expressivas, considerando suas estratégias limitadas e eticamente inaceitáveis de acesso alimentar, por meio da busca em latões de lixo, do custeio da alimentação por terceiros ou das sobras de pratos dos restaurantes. Apesar da gravidade desse quadro, são escassos os estudos acadêmicos que retratem a subalimentação dessa população no Brasil. (ESCOREL, 1999).

Com o advento da pandemia de Covid-19, decretada pela Organização Mundial de Saúde, em 11 de março de 2020, iniciam-se medidas de isolamento físico, bloqueio da circulação em algumas regiões, fechamento do comércio, como resposta ao quadro agudo de disseminação do vírus. Essas ações resultaram na paralisação dos

mercados, ou minimamente na interrupção de fluxos comerciais, com impactos diretos nas estratégias de sobrevivência da PSR. A Organização das Nações Unidas (ONU) alerta que a pandemia representa uma ameaça à SAN, especialmente para os mais vulneráveis, como a PSR, pois cerca de 49 milhões de pessoas podem entrar para pobreza extrema. (ONU, 2020).

As condições de vida da PSR expressam, em grande medida, a realidade sociourbana das capitais e indicam os gradientes de desigualdades históricas que afetam, inclusive, o alcance das políticas públicas no país. A análise aqui desenvolvida recai sobre a distância entre a realidade vivida e o direito legalmente estabelecido, bem como sobre as barreiras dessa população para acessar permanentemente uma alimentação saudável, adequada às suas necessidades, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, e para poder decidir o que e como comer, além de conhecer a origem do seu alimento. (BRASIL, 2006).

O estudo pressupõe que as características e a heterogeneidade da PSR, somadas à escassez e aos problemas de acesso e adequação das políticas públicas às suas necessidades, dificultam, ou mesmo inviabilizam, a garantia do DHAA, contribuindo para sua condição de InSAN.

Com base nas propostas de políticas nacionais, o artigo tem como objetivo identificar as principais violações ao DHAA da PSR que vive no Centro do município do Rio de Janeiro (RJ), considerando as dificuldades de acesso agravadas no período da pandemia de Covid-19. Para tal, baseou-se em pesquisa realizada em 2017, que analisou as formas de acesso alimentar dessa população e cotejou esses resultados com informações obtidas em 2020, sobre as mudanças decorrentes das medidas de isolamento físico, fechamento do comércio e outras restrições, devido à pandemia.

Metodologia

A pesquisa pautou-se em métodos qualitativos e técnicas que incluíram: mapeamento bibliográfico de pesquisas e estudos populacionais; dados secundários da Pesquisa Nacional das Pessoas em Situação de Rua (MDS, 2008b) e do levantamento sobre PSR do

município do RJ realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) e pelo Instituto Pereira Passos (IPP) (SMASDH; IPP, 2018); análise de documentos oficiais do governo federal relativos à legislação vigente no âmbito do SISAN e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), produzidos entre 1993 e 2017, visando identificar as ações propostas nessas políticas que potencialmente afetam o DHAA da PSR.

Esses dados foram cotejados com o mapeamento das ações de apoio social e alimentar à PSR, desenvolvidas no período da pandemia de Covid-19. Para tal, foram identificadas 40 instituições que integram o Grupo de Trabalho da Defensoria Pública sobre PSR e do Fórum Permanente da População Adulta em Situação de Rua, com atuação mais incidente no Centro do RJ, como organizações societárias, instituições religiosas, grupos de apoio, inclusive integrados por trabalhadores do poder público. No período de 13 a 19 de maio de 2020, foi aplicado um questionário com perguntas sobre o número de refeições distribuídas, locais e dias da semana das entregas. Um limite desse mapeamento refere-se às barreiras impostas pelo respeito ao isolamento físico. Ainda assim, os dados apurados possibilitaram identificar inúmeras ações societárias que vêm contribuindo para o acesso alimentar da PSR.

A análise foi ampliada por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas em 2017 com 08 PSR e com 07 sem vivência de situação de rua, neste caso incluindo: representantes do Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do RJ;³ trabalhadores das políticas de atendimento à PSR (Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), Consultório na Rua (CR) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas)); voluntários de projetos ou ações que ofertam alimentação à PSR, por estarem inseridos em políticas de atendimento a PSR ou em instâncias de controle social. Os roteiros para este conjunto de 15 depoentes abarcaram: vivência de situação de rua e acesso a benefícios e trabalho (eixo exclusivo para pessoas com vivência de situação

3 Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Rio de Janeiro é uma instância da sociedade civil criada no ano 2000 que promove debates, realiza estudos e pesquisas sobre população adulta em situação de rua.

de rua); participação e questões abordadas nas instâncias de controle social; fatores que afetam a InSAN e o DHAA da PSR; oferta e suas percepções sobre as políticas públicas; os desafios para acessá-las; as estratégias de acesso à alimentação e às políticas públicas; além do mapeamento das ações societárias desenvolvidas no Centro do RJ. A amostra foi intencional e visou abarcar depoentes com diferentes inserções no cotidiano da situação de rua (MINAYO, 1992). Foi realizada análise temática de conteúdo, a partir da codificação dos textos por temas e categorias que emergiram das falas dos sujeitos, visando sistematizar os dados discursivos provenientes das entrevistas, cotejados com a análise documental. (FERNANDES, 2007).

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da UFF, parecer nº 2.207.907, e foi aplicado o Termo de Consentimento Livre Esclarecimento (TCLE), ressaltando que a participação dos sujeitos da pesquisa foi voluntária, e que, a qualquer momento, poderiam desistir e retirar seu consentimento.

Resultados e discussão

A PSR pode ser entendida como um conjunto de pessoas sem trabalho e casa que utilizam a rua como espaço de sobrevivência e moradia (SILVA, 2009). A Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua define esse grupo populacional como:

[...] heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, a inexistência de moradia convencional regular e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2008a).

O termo “situação de rua” demarca a transitoriedade destas pessoas nas ruas, já o tempo de permanência varia muito devido a sua heterogeneidade e as barreiras de acesso às políticas públicas. Portanto, a legislação não menciona o tempo de situação de rua como um critério para definir tal público. O traço comum às PSR é o estabelecimento no espaço público da rua de um contexto particular de

relações privadas, além das estratégias de sobrevivência que compartilham. (BRASIL, 2008a).

No Brasil, há um crescente contingente de PSR. Considerando que essa população não é contabilizada no censo nacional, estima-se a partir dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), dos Registros Mensais de Atendimento (RMA) e das abordagens feitas à PSR nas ruas, que, em setembro de 2012, eram 92.515 PSR e, em março de 2020, este número saltou para 221.869, portanto, um crescimento de 140% da PSR no Brasil (NATALINO, 2020). Os dados municipais divulgados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) do RJ apontam que, em 2013, havia 5.580 PSR, último ano em que a prefeitura realizou um censo dessa população. Com base em dados dos atendimentos realizados pelos equipamentos do SUAS, estima-se um contingente de 15.000 PSR, em 2015, e com a crise política, econômica e social no contexto da pandemia de Covid-19, esses números podem ultrapassar 17.000 pessoas. (CASTRO; SARZA, 2019).

Pesquisa realizada pela SMASDH do RJ, em 2018, concluiu que 81% das PSR são do sexo masculino; 68% têm entre 30 e 59 anos; 78% são pretos e pardos; 48,9% exercem alguma atividade; 1,4% pedem dinheiro; 23% têm por hábito dormir nas ruas há mais de 10 anos; 75% não têm acesso aos programas governamentais e 51% não acessam os serviços de saúde. As razões que levam à situação de rua são: conflitos familiares (40,41%); abuso de álcool e drogas (26,5%) e o desemprego (16,04%). Esta caracterização indica os possíveis desafios para que essa população acesse os programas que potencialmente impactariam sua alimentação. (SMASDH, IPP, 2018).

No sentido de identificar violações ao DHAA da PSR, destaca-se, por um lado, a oferta de ações por meio dos equipamentos do Suas, do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sisan e, por outro, os desafios e estratégias de acesso à alimentação da PSR e os possíveis agravantes deste quadro frente à pandemia de Covid-19.

O modelo de gestão do Suas tem como proposta regular e organizar em todo território nacional os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, em caráter universal e não contributivo.

Abarca ações que envolvem as três esferas de governo, em uma perspectiva descentralizada, com base em rede participativa e hierarquizada, de acordo com a complexidade dos serviços, visando operacionalizar a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Assim, foram estabelecidas a atenção social básica e a especial e os serviços foram organizados nos seguintes equipamentos públicos: os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), os Creas, os Centros POP e os serviços de acolhimento (PNAS/2004). (BRASIL, 2005).

Dois equipamentos e um serviço do Suas são voltados mais especificamente para a PSR: o Centro POP, as casas de acolhimento (abrigos e casas de passagens) e o serviço de abordagem (ligado ao Creas e/ou ao Centro POP). No que diz respeito à oferta de alimentação, o Centro POP e o serviço de abordagem só disponibilizam um pequeno lanche e o serviço de acolhimento oferece cinco refeições ao dia: café da manhã, almoço, café da tarde, jantar e colação.

No âmbito do SUS, o atendimento específico à PSR é realizado por meio dos Consultórios na Rua (CR), implementados em 2011 como parte da Política Nacional de Atenção Básica (PNab), visando ampliar o acesso dessa população aos serviços de saúde. Os CR são formados por uma equipe multiprofissional que desenvolve ações integrais de saúde, as atividades ocorrem de forma itinerante e, quando necessário, a equipe recorre às Unidades Básicas de Saúde (UBS) do território. As equipes do CR realizam acolhimento e ações preventivas, cuidados primários e promoção da saúde e também articulam equipamentos e equipes intersetoriais dentro do território e fora dele.

O estado do RJ possui 19 CR e o município do RJ possui seis que atuam nas regiões do Centro, Jacarezinho, Mangueiras, Acari, Realengo e Santa Cruz. A oferta de alimentação não faz parte das ações do CR, porém alguns distribuem diariamente um número bem reduzido de refeições, o que faz com que os técnicos tenham que eleger quem vai recebê-las. Esta insuficiência de oferta frente à demanda gera um constrangimento muito grande, segundo relato de profissionais de saúde entrevistados. Com o surgimento da pandemia esta oferta cresceu, pois os CR vêm se articulando com organizações

da sociedade civil, que doam refeições, organizam as distribuições e aproveitam o espaço físico cedido pelo CR.

Os Restaurantes Populares (RP), por sua vez, são equipamentos do Sisan que, potencialmente, atendem a PSR e foram implantados no município do RJ em 2000 e em 2003. Mesmo não sendo uma política exclusiva para PSR, devido ao baixo custo, muitas pessoas nessa situação utilizavam o restaurante para se alimentar.

No estado do RJ, desde 2016, com o advento da crise política e econômica, muitos RPs encontram-se fechados, somente três estão em funcionamento, além de um que está em obra, situados em Bonsucesso, Campo Grande, Bangu, Niterói e Volta Redonda. A rede de RP tem 16 equipamentos que serviam 37.578 refeições a um preço de R\$ 0,50 (cinquenta centavos) o café da manhã e de R\$ 2,00 (dois reais) o almoço. A municipalização dos RP vem sendo discutida, porém até à presente data a maioria não está funcionando, a única alteração verificada com a pandemia foi a oferta de jantar e todas as refeições passaram a ser servidas em quentinhas.

O mapeamento das formas de acesso à alimentação da PSR, realizado por Oliveira (2017), já indicava as múltiplas barreiras enfrentadas por essa população. Quando questionados sobre a dificuldade para se alimentar, 75% dos entrevistados expressaram “ter muita dificuldade”, “às vezes bastante dificuldade”, relataram que “a questão da comida é difícil” e que “várias vezes, tiveram dificuldade para se alimentar”. Em relação ao número médio de refeições realizadas diariamente, a maioria respondeu “de uma a duas”. Muitos depoentes relataram não almoçar, isso quando encontram alguma forma de acesso à alimentação. Nos dias em que a oferta é menor, ou mesmo inexistente, podem chegar a passar um dia inteiro sem acesso a qualquer tipo de alimento. Por várias vezes, os entrevistados descreveram a situação de passarem até três dias ininterruptos sem se alimentar. A maioria relatou que a disponibilidade de alimento é escassa. (OLIVEIRA, 2017).

A pesquisa também apontou que, dentre as formas de acesso alimentar, as mais citadas são as carreatas e as ações solidárias, seguidas da compra por meio da renda proveniente do trabalho, tais como:

catção de materiais recicláveis; trabalho em eventos – montagem e desmontagem de estruturas para grandes eventos; guarda de carros como “flanelinha”. Outras formas de acesso foram citadas com menor frequência, tais como: (1) a prostituição – citada por um entrevistado frequentador da Casa Nem⁴ que destacou que muitas travestis em situação de rua (como preferem ser tratadas) se utilizam da prostituição como forma de obter algum rendimento, fato já ressaltado em estudo de Kulick (2008); (2) feiras livres no final de semana – único espaço que a PSR apontou como forma de acesso a alimentos frescos, tais como frutas, verduras, legumes, peixes e carnes. É interessante observar que, nos finais de semana, como a circulação de pessoas no Centro do RJ é reduzida drasticamente, a PSR encontra oportunidade para cozinhar; (3) a utilização de crianças para sensibilização; e (4) a mendicância para comprar a alimentação ou a solicitação, na porta de restaurantes, padarias e lanchonetes, das sobras de alimentação da clientela desses serviços.

Com a pandemia de Covid-19 e a diminuição da circulação de pessoas, devido as medidas restritivas de acesso, fechamento do comércio, advento do teletrabalho e o isolamento físico, propostos para desacelerar a propagação do vírus, houve um prejuízo significativo para que a PSR recorresse a essas estratégias de acesso alimentar. Além disso, os trabalhos informais, que parte da PSR realizava, foram interrompidos.

Nesse contexto, a principal forma de acesso alimentar da PSR, como já ocorria em 2017, tem sido as redes de apoio social, especialmente as chamadas Carreatas. Este dado é reforçado pelo levantamento realizado junto à rede de solidariedade, em 2020, que identificou a oferta de 16.320 refeições e/ou lanches para a PSR no município do RJ, ao longo de uma semana, a maioria com distribuição de água.

A frase que resume esta realidade apareceu em muitos depoimentos, em 2017: “se não fossem as carreatas, morreríamos de fome”, um quadro que se agrava com a pandemia de Covid-19. As “carreatas”

4 Casa Nem – Organização voltada para travestis e transexuais oferece cursos, oficinas, shows e debates.

consistem na distribuição de alimentação para as PSR, realizadas por instituições, grupos ou pessoas físicas, principalmente religiosas. O termo “carreatas” foi utilizado por todos os entrevistados como, em muitos casos, as principais ou mesmo as únicas formas de acesso alimentar. São mais frequentes pela manhã onde servem, em geral, pão e café e à noite ofertam refeições como sopa, macarronada ou lanche. As refeições são servidas em recipientes descartáveis (quentinhas), ou recipientes reutilizados de plásticos, latas de leite ou em caixas reaproveitadas de embalagens *tetra pak*.

As carreatas ocorrem em diferentes dias, horários, locais de distribuição; oferecem distintas quantidades de refeições; a maioria não se articula; seus organizadores nem mesmo se conhecem e fazem parte de diferentes instituições. Trata-se, portanto, de ações distintas e os relatos das PSR indicam que a frequência e a quantidade de carreatas são muito diversificadas, tendo em vista esta falta de comunicação entre elas e o caráter pontual das ações. Os locais de distribuição são uma das primeiras lições apreendidas pelas PSR, como estratégia de acesso alimentar e sobrevivência nas ruas, especialmente no Centro do RJ.

Desta forma, diversas situações relatadas pelos entrevistados configuram um quadro geral de InSAN, uma vez que não têm possibilidade de escolha do que vão comer, não sabem a origem do que comem, muitas vezes só conseguem acessar à alimentação, uma ou duas vezes por dia, não têm respeitados sua cultura e hábitos alimentares e realizam sua alimentação nas ruas, sem as condições de higiene e dignidade necessárias. (NASSER, 2018).

Oliveira (2017) também destaca os problemas de acesso à água nos espaços públicos das ruas do RJ, pois não existem bebedouros públicos. Em sua pesquisa, a maioria dos entrevistados apontou que a principal forma de obtenção da água para beber é solicitando em estabelecimentos comerciais como bares, restaurantes, estacionamentos e postos de gasolina. Alguns, quando procuram por água potável e gelada, o fazem em espaços públicos como museus, teatros, bibliotecas públicas e hospitais, e, geralmente, para tal, eles mesmos fornecem uma garrafa. Acessar água é uma tarefa difícil que gera

constrangimento e quando o fazem, em geral, recebem água quente (inclusive nos dias de verão), não potável, proveniente de “bicas (torneiras), com aparência e condições sanitárias duvidosas.

A pandemia de Covid-19 exige que o acesso à água para higiene seja uma medida essencial para conter a propagação do vírus e os espaços públicos que a PSR recorria para acesso à água estão fechados. O fechamento do comércio, por mais de dois meses, inviabiliza as estratégias de acesso à água. Novamente as “carreatas” assumem o protagonismo na oferta de água potável e em itens para higiene pessoal, lavagem das mãos e proteção do Covid-19, como máscaras. Um projeto que vem se destacando é denominado de as “Pias do Bem” e consiste na instalação de 180 pias, em 21 regiões da cidade, para possibilitar o acesso à água e sabão para lavagem das mãos, além das mangueiras e torneiras disponibilizadas em instituições religiosas.

Como as carreatas em geral sobrevivem da ação de voluntários, existe um limite do número de refeições e água a serem servidas, bem como da disponibilidade de locais para higiene. A oferta nem sempre corresponde à alta demanda, até porque não existe uma comunicação entre essas instituições ou pessoas físicas quanto aos horários e dias de distribuição. O clima também influencia, como, por exemplo, em dias chuvosos, feriados, finais de semana, horário da distribuição. Pesquisa recente indica que a PSR não ingere a quantidade nutricional mínima necessária para subsistência, pois as refeições doadas possuem um valor nutricional baixo. (NASSER, 2018, p. 94).

Sendo assim, muitos fatores influenciam a oferta e a demanda da alimentação distribuída nas carreatas. Além da restrição quantitativa, as filas são tão grandiosas que alguns não conseguem receber o alimento. Estas ações de assistência têm como objetivo “ajudar” as pessoas em situação de vulnerabilidade de maneira pontual, dependem da predisposição caritativa dos voluntários, e podem estabelecer uma relação de subserviência e de favor por parte de quem está recebendo “a ajuda”. Portanto, tais iniciativas não são implementadas em uma perspectiva do acesso a direitos, de um padrão de cidadania, de políticas em que o Estado é responsável por prover necessidades por meio da provisão de serviços de assistência e alimentação

de forma universal, regular, permanente e adequada. Trata-se de um amplo conjunto de organizações e iniciativas privadas sem definição clara, que prestam serviços sociais que assumem finalidades públicas. Na prática, um conjunto heterogêneo, agrupado de modo impreciso, atuando de forma caritativa. (YAZBEK, 2009).

Diante dessas questões, destacam-se três categorias descritas por Robaina (2015) que contribuem na compreensão do acesso alimentar da PSR por meio de políticas públicas e que se alinham ao cenário aqui analisado: *a submissão* – entendida como uma condição em que o sujeito é obrigado a obedecer, a se sujeitar, a se subalternizar e se subordinar a determinadas normas e condições pré-estabelecidas; *a dependência* – estado ou qualidade de dependência ligado à necessidade de subordinação e sujeição; e *a estigmatização* – que é o ato de sofrer julgamento, de ser tachado, criticado e censurado com características negativas.

Assim, por mais que as carreatas indiquem o potencial de resposta da sociedade para um quadro tão grave, não substituem o poder público, que dispõe de recursos e estrutura institucional capaz de implementar ações de forma mais ampla e coordenada. Observam-se, assim, as fragilidades de atuação dos governos diante de situações de vida eticamente inaceitáveis, configurando violações ao DHAA. Identifica-se uma desproteção, ausência ou inadequação das políticas públicas, pois expressam interesses contraditórios, conflitos sociopolíticos e valores sociais que contribuem para que as desigualdades, que são históricas no país, sejam reforçadas. Yazbek (2009) ressalta que a pobreza é parte da experiência diária e que os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo se refletem, especialmente, na população empobrecida.

Portanto, o acesso alimentar da PSR deve ser tratado, pelo Estado, na perspectiva do DHAA em duas dimensões indissociáveis: (1) o direito de estar livre da fome e (2) o direito à alimentação adequada. Entre as obrigações dos Estados no que diz respeito ao acesso à alimentação estão as de respeitar, proteger, promover e prover alimentos a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria. (LEÃO, 2013).

Retomando o conceito de SAN, que orienta a análise aqui desenvolvida, destacam-se elementos essenciais para a garantia do DHAA, tais como: a *suficiência* e *adequação* cultural, quantitativa e nutricional da alimentação; a *equidade* visando garantir o acesso universal à alimentação adequada e saudável; a *disponibilidade* de alimentos saudáveis, *condições de preparo, consumo, e higiene* que garantam o valor nutricional (BRASIL, 2006). De igual modo, o direito à saúde é fundamental e inclui o acesso aos serviços de saúde de forma oportuna e resolutiva, bem como prevenção e controle dos fatores que interferem na saúde e nutrição, tais como as condições psicossociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais.

A Losan (BRASIL, 2006) indica o conceito de Soberania Alimentar como balizador da Política de SAN e destaca que cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos. No entanto, os conceitos de DHAA, SAN e Soberania Alimentar fundamentam direitos que não são vivenciados pelas PSR. Nesse sentido, os dados do presente estudo convergem com os resultados da Pesquisa Amostral sobre PSR que indica que 19% da população pesquisada não consegue se alimentar todos os dias (ao menos uma refeição por dia) e 79,6% conseguem realizar ao menos uma refeição por dia e 27,4% compram comida com seu próprio dinheiro. Além disso, as condições por meio das quais essa população por vezes acessa sua alimentação violam o DHAA, uma vez que incluem desde a comida doada ao final do dia por restaurantes, até o consumo de alimento do lixo e a comida proveniente da mendicância. (BRASIL, 2008b).

A InSAN inclui desde a percepção, a preocupação e a angústia ante a incerteza de dispor regularmente de comida, até a vivência da fome e a ausência do que comer durante todo um dia, além da diminuição da diversidade da dieta e da quantidade de alimentos. Esta situação pode ser crônica ou transitória e os problemas de acesso alimentar podem ser limitados a algum momento do ano, ou serem cotidianos. As causas podem ser devido à falta de recursos ou, inclusive, a dificuldades de acesso às políticas públicas que poderiam garantir

segurança alimentar. A pandemia de Covid-19 agravou este quadro e as políticas públicas, que, anteriormente, já se mostravam insuficientes, tornaram-se ainda mais frágeis diante da desinstitucionalização recente do Sisan.⁵ Portanto, no que diz respeito às políticas públicas de acesso alimentar da PSR, novamente é possível reportar às três categorias de análise antes referidas – *submissão, dependência e estigmatização* (ROBAINA, 2015). Ainda assim, destacam-se programas do Suas e do SUS que potencializam tal acesso, quais sejam: o acolhimento e os Restaurantes Populares.

As políticas públicas configuram e simultaneamente são configuradas pelas relações entre Estado, governo, mercado e sociedade e envolvem disputas e consensos entre diferentes atores públicos e privados, com interesses de natureza distinta, por muitas vezes contraditórios. A garantia do DHAA implica, portanto, em enfrentar interesses conflitantes, dar visibilidade aos direitos da PSR e suas demandas e garantir mecanismos de exigibilidade. Neste sentido, os fóruns, espaços de controle social e organizações societárias são estratégicos, por contribuírem para pressionar o Estado no sentido de cumprir suas obrigações. Portanto, a implementação em todos os municípios do Comitê Intersetorial de Acompanhamento da Política Nacional para População em Situação de Rua⁶ (Ciamp-Rua) –, que se encontra enfraquecido após sua alocação no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, é fundamental. Não há como desconsiderar sua importante atuação na proposição de legislações para implementação de políticas públicas para PSR.

5 Em 1º de janeiro de 2020, a Medida Provisória nº 870 extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) que tinha atribuição de propor ao governo federal as diretrizes da política de SAN, diversas reações a esta decisão foram tomadas inclusive a manutenção dos Conselhos em níveis estadual e municipal.

6 Consideramos um retrocesso o Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019, que altera o texto do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, suprimindo os artigos do 9º ao 14º e alterando a forma de escolha democrática dos representantes do Comitê, deixando a escolha sob a responsabilidade do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, estratégia esta utilizada no governo de Bolsonaro para fragilizar a participação, este debate merece ser contemplado em outro artigo.

Conclusão

O presente estudo indica que são inúmeras as violações ao DHAA, à SAN e à Soberania Alimentar da PSR, tais como ausência de poder de escolha do que comer e onde comer; condições inadequadas de higiene; (in)disponibilidade diária do alimento; ausência ou escassez de renda para aquisição do alimento e o comprometimento de outras necessidades essenciais; formas inadequadas de preparo; desconhecimento da procedência do alimento e o medo da proibição da circulação das doações. Portanto, a garantia desses direitos é uma realidade distante do cotidiano de vida das PSR.

Trata-se de sujeitos que são cidadãos carregados de historicidades e demandas sociais, e a violação cotidiana de seus direitos é uma expressão radical da questão social, de relações complexas entre sistema econômico, práticas sociais e valores que historicamente reforçam e naturalizam as desigualdades sociais no Brasil. A pandemia de Covid-19 simultaneamente expressa e agrava este cenário de iniquidades. Ainda que alguns programas contribuam para o acesso alimentar da PSR, a desinstitucionalização de políticas tende a agravar ainda mais este quadro. Além disso, a transferência da responsabilidade do acesso a um direito primordial para a sociedade civil é preocupante.

A proposição de políticas públicas para a PSR deve respeitar sua heterogeneidade, além de fortalecer órgãos de participação social, defesa e exigibilidade de direitos, que disseminem informações e garantam formas de acesso alimentar, considerando, inclusive, meios judiciais para a concretização do DHAA. A garantia deste direito independe de condições econômicas e pauta-se pelos princípios formalmente estabelecidos na legislação nacional, que orientam o Suas, o Sisan e o SUS.

Aceito para publicação em 25/09/2020.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual Programa Restaurante Popular**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2014; Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acessado em: 10/08/2020.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acessado em: 10/08/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília: MDS, 2008a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. **Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre População em Situação de Rua**. Sumário Executivo de Fortaleza. Brasília: MDS/META, mar. 2008b.

BRASIL. Decreto nº 7053 de 23 de dezembro de 2009. **Cria o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento**. Brasília, 2009.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2016/2019**. Brasília: CAISAN, 2016, 68 p.

BRASIL. Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019. **Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9894.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.894%2C%20DE%2027,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acessado em: 10/08/2020.

CASTRO, C. O.; SARZA, D. **Rio tem abrigos para só 15% da população de rua, mostra levantamento**. Globo News, 30/07/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/07/30/rio-tem-abrigos-para-15percent-da-populacao-em-situacao-de-rua-mostra-levantamento.ghtml>>. Acessado em: 10/08/2020.

ESCOREL, S. **Vidas ao léu**: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FERNANDES, F. S. L.; RAIZES, M. V.; BRÊTAS, A. C. P. Pobre, idoso e nas ruas: uma trajetória de exclusão. **Revista Latino-Americana Enfermagem** 2007 setembro-outubro; 15 (número especial). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rlae/v15nspe/pt_06.pdf>. Acesso em: 10/08/2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>>. Acessado em: 10/08/2020.

KULICK D. **Travesti**: prostituição, sexo, gênero e cultura no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2008. 280 p.

LEÃO, M. (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **O limite da exclusão social**. Meninos e Meninas de Rua no Brasil. São Paulo: Hucitec/Rio de Janeiro: Abrasco, 1992.

NASSER, J. H. **O que comem os excluídos?** Sentidos e significados da comida oferecida para a população em situação de rua. Dissertação (Mestrado em Alimentação, Nutrição e Saúde). Rio de Janeiro: UERJ, 118 f., 2018.

NATALINO, M. **Nota Técnica nº 73**. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, IPEA. Jun. de 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35812>. Acessado em: 10/08/2020.

OLIVEIRA, M. A. de. **Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional e acesso à alimentação de pessoas em situação de rua no município do Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), 157 f., 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Pandemia pode ampliar fome e jogar 49 milhões de pessoas na pobreza extrema, alerta ONU**. Publicado em 09 jun. 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pandemia-pode-ampliar-fome-e-jogar-49-milhoes-de-pessoas-na-pobreza-extrema-alerta-onu/>>. Acessado em: 10/08/2020.

ROBAINA, I. M. M. **Entre mobilidades e permanências uma análise das espacialidades cotidianas da população em situação de rua na área central da cidade do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 380f, 2015. Disponível em: <<http://objdig.ufrj.br/16/teses/830370.pdf>>. Acessado em: 10/08/2020.

SMASDH. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos; IPP. Instituto Pereira Passos. **Somos todos cariocas**: levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, M. L. L. da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, M. L. L. da. A mobilização da sociedade será fundamental. Entrevista in *PUC viva Revista dos professores da PUC/SP*, São Paulo ano 5, n. 19, 2003.

SILVA, M. M. da. Sistema Único de Assistência Social: entre o desmonte e a condição de serviço essencial no contexto de pandemia. In.: MOREIRA, E.; GOUVEIA, R. **Em tempos de pandemia**: propostas para defesa da vida e de direitos sociais. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

The daily menu in times of pandemic for individuals with anxiety and depression

O cardápio diário em tempos de pandemia para indivíduos com ansiedade e depressão / El menú diario en tiempos de pandemia para personas con ansiedad y depresión

Daniela Gomes Alcoforado¹

Miriam Leite Farias²

Juliana Gonçalves Machado³

1 Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco; mestre em Administração pela UFPE; doutoranda em Administração pela UFPE e pesquisadora visitante na International Psychoanalytic University Berlin, Alemanha. E-mail: daniela.alcoforado@ufpe.br.

2 Bacharel em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (2015); mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco; doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco, com período de sanduíche na SKEMA Business School em Lille, França. E-mail: miriamlfarias@gmail.com.

3 Bacharel em Nutrição pela Universidade Federal de Pernambuco; especialista em Saúde da Família pela Secretaria de Saúde da Cidade do Recife-PE. E-mail: machado.julig@gmail.com.

Francisco Vicente Sales Melo⁴Thomas Kühn⁵

Abstract: The Covid-19 pandemic brought to light food and nutrition vulnerabilities in society, which were aggravated by the effects of social isolation and other measures to contain coronavirus spread in people's lives. This study explores how individuals with mental disorders are reacting to this pandemic time, focusing in the context of their eating habits. For that, nineteen in-depth interviews were conducted with people previously diagnosed with depression and/or anxiety. We found out that the pandemic affected food and nutrition security for the participants, once it has acted as a trigger activating vulnerabilities that make this part of society more susceptible to negative changes in eating habits. They are consuming unhealthy food, and experiencing binge, emotional eating and weight change. Also, financial problems, unemployment, and the rise of food prices were worsened by the pandemic, causing food access difficulties for some participants. Suggestions for policymakers were highlighted on the conclusion.

Key Words: Covid-19; depressive disorder; anxiety disorders; food and nutrition security; food consumption.

Resumo: A pandemia da Covid-19 trouxe à luz vulnerabilidades alimentares e nutricionais na sociedade, agravadas pelos efeitos do isolamento social e outras medidas para conter a disseminação do coronavírus na vida das pessoas. Este estudo explora como indivíduos com transtornos mentais estão reagindo à pandemia, focando no contexto de seus hábitos alimentares. Para tanto, foram realizadas dezenove entrevistas em profundidade com pessoas previamente diagnosticadas com depressão e/ou ansiedade. Verificamos que a pandemia afetou a segurança alimentar e nutricional dos participantes, uma vez que atuou como gatilho ativando vulnerabilidades que tornam esta parte da sociedade mais suscetível a mudanças negativas nos hábitos alimentares. Eles estão consumindo alimentos não saudáveis e experienciando compulsão alimentar e mudança de peso. Além disso, problemas financeiros, desemprego e aumento dos preços dos alimentos

4 Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza e Formação Superior em Gestão Estratégica de Empresas pela Faculdade Integrada do Ceará. Doutor em Administração pelo Propad/UFPE. Professor Adjunto do Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: vicsmelo@gmail.com.

5 Bacharel em Psicologia pela Universidade de Bremen. Doutor em Psicologia pela Universidade de Bremen, Alemanha. Professor de Psicologia do Trabalho e Organizacional da International Psychoanalytic University Berlin. E-mail: thomas.kuehn@ipu-berlin.de.

foram agravados pela pandemia, causando dificuldades de acesso aos alimentos para alguns participantes. Sugestões para formuladores de políticas públicas foram destacadas na conclusão.

Palavras-chave: Covid-19; transtorno depressivo; transtornos de ansiedade; segurança alimentar e nutricional; hábitos alimentares.

Resumen: La pandemia Covid-19 sacó a la luz las vulnerabilidades alimentarias y nutricionales de la sociedad, que se agravaron por los efectos del aislamiento social y otras medidas para contener la propagación del coronavirus. Este estudio exploró cómo personas con trastornos mentales están reaccionando a este momento pandémico, centrándose en el contexto de sus hábitos alimenticios. Así, se realizaron diecinueve entrevistas a personas previamente diagnosticadas con depresión y/o ansiedad. Descubrimos que la pandemia afectó la seguridad alimentaria y nutricional de los participantes, que a su vez ha actuado como desencadenante activando vulnerabilidades que hacen que esta parte de la sociedad sea más susceptible a cambios negativos en los hábitos alimentarios, como en el consumo de alimentos poco saludables, apetito emocional y cambios de peso. Además los problemas financieros, el desempleo y el aumento de los precios de los alimentos se vieron agravados por la pandemia, lo que provocó dificultades de acceso a los alimentos. Las sugerencias por los responsables fueron destacadas en la conclusión.

Palabras clave: Covid-19; transtorno depressivo; trastornos de ansiedad; seguridad alimentaria y nutricional; consumo de alimentos.

Introduction

In early 2020, Covid-19 infection was declared a pandemic by the World Health Organization (WHO). In an effort to delay the spread of the virus around the world, social distancing measures were implemented, to reduce the physical contact between people. Entire collective activities and facilities closed their doors and people were advised and often obligated to stay in their homes. Despite the need for public health actions, they can make people feel isolated and lonely and can increase stress and anxiety. Furthermore, fear and anxiety about a new disease and what could happen can be overwhelming and cause strong emotions in individuals of all ages. (CDC, 2020).

Some governments applied drastic measures, such as borders restrictions and lockdowns, which affected food supply chains

globally and locally. Despite the fact that commodities weren't heavily affected yet, a disruption of supply chain due to problems with food transport and falling consumer demand caused by severe loss of farmers' production to occur, especially in family farms. Consequently, access to fresh and minimally processed food has been reduced, prices have risen in basic food products. Although supermarket chains have been succeeding in offering products to a part of the population, a great percentage of people are struggling with unemployment, loss of income and the rise of food costs. (UN, 2020).

The pandemic revealed systemic vulnerabilities in our society (CROCKETT; GRIER, 2020; BUBLITZ et al., 2020). In scenarios like this, it makes sense for governments to promote an expanded social safety net, to various portions of the population. However, in Brazil, the political elite sustains a counter-reform characterized by capital priority, and the depreciation of social protection and public funds. Among the rights attacked by capital interests, there is the human right to adequate food (SOUZA; SOARES, 2019). Previous actions taken under the food and nutrition security agenda, added to a political inertia and negligence to combat the virus, are impacting on which foods, how much food, and when people can buy food. It leads a part of population to access and consume majorly ultra-processed food, to the detriment of socially referenced foods. (SILVA FILHO; GOMES JÚNIOR, 2020).

The facts show that this pandemic context impacts on food and nutrition security of the population. According to Nordin, Boyle and Kemmer (2013), food and nutrition security involves the regular access of food in quantity and quality. It may be due to the long history of classic undernutrition in Brazil (MONTEIRO, 2003) that food and nutrition insecurity is commonly related to the lack of food access and hunger. However, a disbalance of food intake with the excess of some nutrients in detriment of others – caloric dense food *versus* nutrient dense food – is also a cause of food and nutrition insecurity. This excess may lead to obesity, but it doesn't exclude the possibility of micronutrient deficiency. (MAZUR; NAVARRO, 2015).

Adding to a greater risk for food and nutrition security, current literature has addressed how social isolation and loneliness increase the risk of mental disorders, especially if the individual suffers from high levels of Covid-19-specific worry and low distress tolerance (LIU et al., 2020; SANTINI et al., 2020). Thus, in the historical context of a pandemic period, individuals with depression and anxiety become even more vulnerable.

It is estimated that, worldwide, more than 264 million people suffer from depressive disorder (WHO, 2020). The consequences of mental disorders in society are massive: it can influence personal aspects of someone's life such as the relationships, employment, and financial stability (COSTELLO; FOLEY; ANGOLD, 2006), as well as opportunities lost and lowered quality of life. Individuals are not only struggling with the emotional and functional fights of their illness, but also with the social stigma related to this condition. (RÜSCH; ANGERMEYER; CORRIGAN, 2005).

Mental disorders also influence food behavior and eating patterns. Studies show that consumers with mental disorders tend to be more vulnerable to unhealthy foods and weight gain, especially due to episodes of binge and emotional eating (ALCOFORADO, 2018; WELLMAN et al., 2019). Emotional food consumption is eating in response to negative emotions, such as depressive feelings, and commonly a high level of stress leads to chips, chocolate, cookies (CHAPLIN; SMITH, 2011) and fatty food consumption. (MELO; ALCOFORADO; ARRAES, 2018).

It is widely known the consequences of unhealthy food in human welfare, and recently, chronic disorders were shown to be associated with worsened symptoms of Covid-19 syndrome (JORDAN; ADAB; CHENG, 2020). However, Brazilian Government appears to ignore the nutritional risks of ultra-processed food in people's lives, given the policies that benefit the food industry in detriment of local farmers (SOUZA; SOARES, 2019), who are responsible to produce fruits and vegetables that people should eat on a daily basis. The consequence is a risk of nutrition insecurity because of incentive

to processed and ultra-processed food production and consumption available in supermarkets.

With marketplaces being commonly the only way to access food in this pandemic situation, people who have depression and anxiety appear to be even more nutritionally vulnerable. Few studies recently explored the ways the marketplace can induce mental illness in consumers' lives (KOKU; ACQUAYE, 2017), and the ways consumers also use the marketplace as resources to deal with mental illness. (MACHIN et al., 2019).

This panorama shows us it is necessary to amplify the investigation of nutritional impact of social isolation measures on individuals with mental vulnerabilities, such as depression and anxiety. This study sought to explore how people with mental disorders have dealt with the Covid-19 pandemic experience in the context of their eating habits, in order to understand how this portion of the population copes with crisis situations, how the pandemic affects their food access and choices and how these problems can be better addressed by organizations and states in future circumstances. Finally, this paper is also necessary due the incipient research about the intersection of mental disorders and nutrition and food insecurity, mental well-being, and the marketplace.

Method

A qualitative approach was applied to provide good opportunities for participants to voice their experiences and expectations during the social isolation period. Considering the exploratory nature and sensitiveness of this study, we were concerned to create a safe place for the participants that would minimize possible discomforts. We selected in-depth interviews as the most appropriate method of data collection. Ethical issues were considered and followed. The semi-structured script was approved by one of the authors, a doctor in Psychology, and the interviews were part of a bigger project led by the International Psychoanalytic University Berlin. The participants were informed about the research objectives and agreed to the consensual term presented at the beginning of each interview.

Data collect

The Brazilian context was selected due its situation as epicenter of Covid-19 with high rates of contamination (CNN, 2020). Additionally, among developing countries, Brazil also leads the world ranking of depression. WHO report, released in February 2017, with global estimates of depression, pointed out that Brazil is the fifth country with the highest depression index (5.8%), and the country with the highest anxiety rate in the world (9.3%) (WHO, 2017). Therefore, all the participants had the Brazilian nationality and were facing social isolation measures when the interviews were conducted.

Participants were identified by posting an administrator-approved request to a Brazilian Facebook community focused in Depression and via recommendations. The researchers conducted 19 semi-structured in-depth interviews with an average duration of 1 hour and 20 minutes between April 23rd and May 12th, 2020. Respecting the local recommendations regarding the health of the interviewees, all interviews were conducted virtually and, after access granted, recorded.

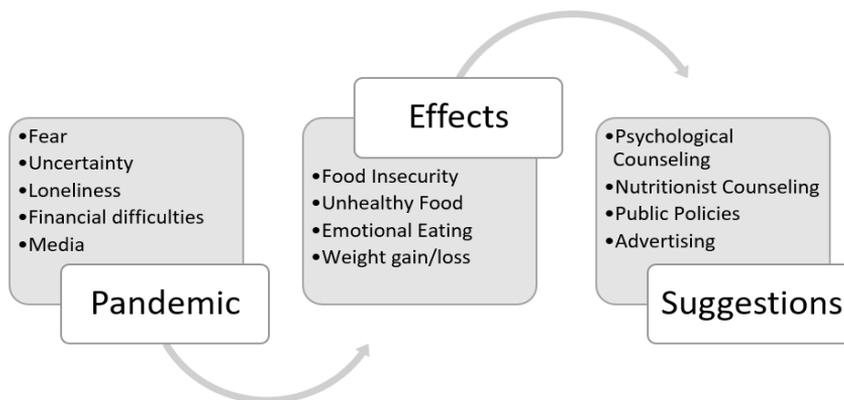
The final sample of participants consisted of 16 women and 3 men in the 20 – to 44-year age range. All participants were previously diagnosed with a mental disorder (depression and/or anxiety) over a 12-month timeframe. All of them agreed to participate voluntarily. The researchers assured data security and anonymity and different names were created for the participants during the analysis. Concerning the civil state, 11 were single, 06 were married and 02 were divorced. The personal average income varied from 72,28U\$ to 1462,24U\$, and 02 of the participants declared not having any income at the moment of the interview.

Data analysis

Field notes were taken after the application of each interview to identify relevant aspects that appeared in the collected data. Thus, the data was collected and analyzed simultaneously, allowing a continuous approach of comparison and differentiation to be used in the analysis process. Following the end of the last interview, everything

was transcribed, and a Thematic Analysis was applied to obtain the useful information of the textual data (BRAUN; CLARKE, 2006). The remarkable themes that emerged from content analysis denote the main findings that can be seen in Figure 1.

Figure 1 – Stress factors of the pandemic and their effects in consumers with mental disorders and suggestions for improvement of health and well-being



Source: Authors (2020).

Results and discussion

The results show that social isolation and changes arising from Covid-19 pandemic has made people with mental disorders even more vulnerable, not only in the emotional sphere, but also in their eating and physical habits. According to the literature, the loneliness resulting from social isolation, in quarantine and lockdown situations, has impacted on major episodes of mental disorders, especially in people with low-stress tolerance and major worry concerning the pandemics. (LIU et al., 2020; SANTINI et al., 2020).

Covid-19 pandemic, which affected Brazil intensely, has led to food and nutrition security concerns in individuals with depression and/or anxiety. We identified not only nutritional concerns regarding quality of food, emotional eating, and weight change, but also, there were concerns about providing enough food for the family, which impacted participants with low income.

In this study, it is highlighted that consumers with mental disorders need to be more addressed by public policies and organizations and some propositions will be suggested by the authors in the managerial implications section. The following cases were selected from all the interviews for their capacity to illustrate our main findings.

Food access

According to Schneider and Ferrari (2015), characteristics of the place of production (natural conditions, cultural and gastronomic traditions) or the production process (artisanal, traditional) are critical parameters to define the quality of the product, including nutritionally. These characteristics are more prevalent in small food supply chains. However, in our study, local and agroecological fairs, where small producers usually sell their products, were not mentioned by any interviewee. The participants referred to consuming fresh and minimally processed food during conversation, but the access to it was related to supermarkets only. Nevertheless, it seems to be their habit before the pandemic.

Shopping for food through cell phone applications was seen as an opportunity to reduce exposure and, consequently, reduce anxiety and the fear of being contaminated by the coronavirus. Participants referred only to buying from supermarket apps, and buying from small markets through WhatsApp. Investing in digital environments and teleworking are some of the marketing strategies to mitigate economic effects of quarantine (CASTRO et al., 2020). Although many family farmers started sales on online platforms, again, there was no mention of participants buying from them. Improving technological support to local producers may increase their contact with potential clients, and it may induce more equity between big and small producers. Thus, a food and nutrition security net would be strengthened for both producer and consumer.

The participants sensed the rise in some food products, and some related they are very expensive, although the majority weren't impacted heavily by this fact. However, it is important

to note it added nutritional vulnerability to some, leading to an increase in the consumption of unhealthy foods. Lucia, a 44-year-old mother responsible for her household finances, reports how the increase in food prices by the markets has impacted her budget, which has led her to start consuming less healthy, but more affordable food.

What changed a lot was the matter of food [...] As the costs increased, you arrive at a supermarket, a vegetable that used to cost 2 reais, you buy for 8, so we have changed the way we eat [...] We didn't have the habit of eating bread and now we're eating it, because all of that was replaced by protein and vegetables, salad, these things. That's it, the way we changed, modified the food was this, for financial reasons. (Lucia, 44).

Yet, concerns about having food were identified. Because of the economic crisis in Brazil, which was aggravated by the pandemic, some participants are more worried about food wasting, shopping for food only when there is less food in the pantry. The pandemic worsened financial problems and the fear of unemployment, and this vulnerability showed to affect directly concerns involving food consumption for few interviewees, as we can note in the following citation:

So, I don't have much choice of what to buy. Our consumption is truly food, my concern is food. Not for me, but for my child. [...] My concern is about food, because I don't know about tomorrow. I don't know if it (the pandemic) will pass or not. I don't know if there is gonna be work or not. Unemployment is there. We don't live in a country where Governments think. My concern is with food. (Veronica, 35).

In Baker et al. (2020), it is seen that households with children tend to decrease overall spending, increasing spending on groceries more than households without children. It might reflect the need to prioritize basic needs, such as food, in consequence of financial difficulties caused by the uncertainties brought by the economic impacts of the pandemic. Veronica's concerns are an example of this situation and bring to light the reality of many families struggling with food and nutrition insecurity in this crisis.

Eating habits

Some of the participants related a consumption of a traditional Brazilian plate, with rice, beans, vegetables. Veronica (35), for example, although she said she produced her own fried snacks, she considers it is better than to order it. And when asked about healthy eating, she stated: “Here in my house we eat real food, we don’t eat snacks and so on. [...] I like eating bread; I don’t know if it is healthy. But I like fruits, vegetables, food. I’m not used to junk food, so it is healthy”.

However, almost all the participants have experienced an increase in the consumption of unhealthy foods, such as bread, cake, pasta, sweets, chocolate, among others. When asked what they have been eating the most at the moment, some of the answers were: “now everything is bread, pasta, what I have bought is a lot of pasta because it fills and is what is cheap” (Lucia, 44); “Nutella. I eat almost a kilo of Nutella a week. I get anxious (when) I’m there studying, I start to get anxious, I take Nutella and eat, eat, eat and chocolate and Nutella and chocolate and Nutella and chocolate...”. (Cris, 31).

Most respondents declared higher consumption of sugary foods, such as chocolate and Nutella, which converges with the findings of Chaplin and Smith (2011), Alcoforado (2018), and Melo, Alcoforado and Arraes (2018). Sarah, 20, said that after the period of social isolation started, she began to add sugar to her daily diet in an unrestricted way; while Julia, 22, said that “there is always an addiction to something” and that recently the addiction has been chocolate, which she has been eating daily.

Carlos, a 23-year-old medicine student reported to be eating excessively fatty food, but he attested not to be concerned about his health at the moment. He said that compensating for the pandemic anxiety with unhealthy foods is a natural process within his disorder. In contrast, Hanna, 26, showed concern about excessive consumption of “junk food”. She said that there are days when she eats too much and days when she eats one package of instant noodles. Hanna reported that her poor diet is associated with emotional vulnerability

due to the uncertainty of Covid-19 pandemic and going to sleep and waking up very late. This finding is congruent with the study by Wu et al. (2019), who identified that short sleep and poor-quality sleep are related to poor diet, leading to higher chances of obesity.

The lack of cooking habit was also said to be a factor to unhealthy eating. Laura, a 27-year-old professor, mentioned she doesn't like cooking, and some days she "eats cookies the whole day". Interviewees who had culinary skills or who had someone responsible for it at home happened to have healthier lunches and dinners, even though they used to eat unhealthy snacks. This finding reinforces the recommendations of learning cooking skills to improve healthy eating habits given by the Food Guidelines for the Brazilian Population. (BRAZIL, 2014).

Ordering ready-to-eat food from food apps, such as iFood and UberEats, is known as an alternative for people who don't cook. Some food establishments adopted takeaway/delivery services to minimize financial impacts of the pandemic social measures (OLIVEIRA; ABRANCHES; LANA, 2020), and there has been a great increase in ordering through food applications since the beginning of the pandemic (BAKER et al., 2020; SOUTHEY, 2020). However, it wasn't seen in this study. Julia, 22, mentioned that she and her companion stopped ordering from iFood during the pandemic as a way to control house expenses. Also, the fear of buying contaminated food through delivery was referred to be a cause of stop ordering food, although there is a very low risk of Covid-19 contamination caused by food. (WHO, 2020).

Finally, Anne, a 27-year-old doctor, showed to be more vulnerable because she lost an aunt as victim of the coronavirus, in the beginning of the pandemic, and reported increase in alcohol consumption during the quarantine. Alcohol and depression are aspects already extensively related in literature and were also identified in this study. (BELLOS et al., 2016; AOYAMA et al., 2020).

Binge and emotional eating

The main reasons for emotional eating were identified by the researchers as emotional instability, provided by uncertainty, fear, loneliness and negative news propagated by the media; in addition to the increase in the price of products at a time when most respondents are experiencing financial difficulties.

John, 29, is a lawyer and was already staying home before the social isolation period, as he was studying for an important exam. He said he feels the need to eat and it doesn't matter what type of food, but whatever he finds around the house. He explained that in the beginning of the pandemic in Brazil he has been monitoring the news daily, following what every TV article was showing in media, but that it caused him crying spells and anxiety attacks, so by the time of the interview he was avoiding to watch news to control his stress levels and weight gain: "I was already getting out of control. And what I told you, is the issue of anxiety attacks, you know, whenever I have anxiety attacks, I compensate with food. There were some days when I got sick because I was overeating". (John, 29).

As can be seen in John's speech, the level of stress has led to binge eating, as well as was investigated by Wellman et al. (2019), where it was concluded that perceived stress and depression mediates binge eating among males. Similarly, Hirschman and Stern (1998) had already pointed out depression as an underlying cause of eating disorders, such as binge eating.

Lucia also claimed to be eating excessively until she felt bad. She registered feeling an "agony" in eating everything to satisfy something that she was unable to explain. Satiation should be the main process that determines when we stop eating (CORNIL, 2017), but in the case of consumers with anxiety attacks, overeating can be a response to negative emotions, such as depressive feelings (VAN STRIEN et al., 2016), camouflaging the feeling of satiation.

Weight change

Depression can lead to changes in weight, both increase and decrease. Overweight women are more likely to experience depressive episodes, while underweight men are more prone to depression (DARIMONT et al., 2020). In this article, we can see how the experience of the pandemic caused anxiety attacks that led to binge and emotional eating, consequently leading to changes in weight, even in a short period of time. During the time of the interviews, participants were in quarantine for approximately one month and they could already report a significant increase or decrease in weight: “We’re isolated, right, just over a month, and in this period [...] I had a weight gain of almost 10 kilos. This... scared me a lot, you know? So much so that I had to cut... I had to go back on a diet for that, not to harm me emotionally” (John, 29); “I lost almost 8 kg since the beginning of the quarantine and this is not the normal behavior of my body, I am a person who has a lot of difficulty in losing weight. And especially when it is not a healthy thing, that we know it is purely emotional” (Sarah, 20).

Almost half of the female respondents gained an average of 4kg in the first quarantine month. Sarah was the only female that registered weight loss, while John is the only male that registered weight gain. As a consequence of the change in weight, some participants have experienced a decrease in their self-esteem, in addition to John, that reported being on an extreme diet to try to lose weight, however, without any support from nutritionists or health professionals: “I’m fasting for 20 hours, but if I see that I’m feeling weak, that I’m very weak, I go and break that fast” (John, 29).

General considerations

In this article, it was possible to observe how the Covid-19 pandemic impacted eating habits, increasing nutritional vulnerability of people with mental disorders. Food and nutrition security showed to be at risk given the negative changes in food consumption reported by the participants, who increased frequency of processed and

ultra-processed food ingestion, in addition to reduced physical activity, which led to an increase or decrease in weight.

However, not only food quality was affected. Some participants experienced a more serious risk for food and nutrition security caused by the rise of food price and financial problems during the pandemic. Few interviewees have concerns about having food for all households, and it also impacted food choices, once more caloric-dense foods – which are usually cheaper – were preferred to ensure people would not feel hungry. Thus, it shows that the right to adequate and healthy food should be enforced.

The lack of access to local food producers by the participants with mental disorders should be addressed. Perhaps it happens due to the advantage that supermarkets offer a vaster variety of products, including sugary and fatty food, which are highly searched by depressed and anxious people. But it could also be because there aren't local and agroecological fairs in their neighborhood, or they are not enough divulgated.

This study found that people with depression or high levels of anxiety have characteristics inherent to the disease that are aggravated in times of crisis, uncertainty and loneliness, as in the pandemic of Covid-19. Although most of the research participants were medicated and with the disease under control, the pandemic served as a trigger activating vulnerabilities, such as feelings of pessimism, preoccupation, social withdrawal, and others (see BECK et al., 1961) that make this part of society more susceptible to negative changes in eating habits.

The authors believe that both the state and the market have the role of turning to vulnerable people, in order not to instigate behaviors that are harmful to their health, aiming at increasing the well-being of depressed and anxious individuals. Some propositions suggested in this article will be described below.

Managerial Implications

Initially, it is important to highlight the lack of a coping plan by the Brazilian Government to combat the coronavirus and to manage its social and economic impacts, including in the right to adequate and healthy food. This lack caused a misadministration of the health situation in Brazil, and aggravated the economic crisis it already existed in. Thus, it is essential to demand that the Federal Government applies a coping plan to address health and social problems caused by management errors. Some organizations have already suggested plans, such as the document launched by Frente pela Vida in July (FRENTE PELA VIDA, 2020). Now social pressure is important so the proposals can be put into action.

Given the nutritional vulnerability shown in individuals with depression and anxiety, the authors suggest a wide campaign for food and nutrition education, based on the Food Guideline for Brazilian Population (BRAZIL, 2014), in addition to the propagation of advertising pieces that encourage the consumption of healthy foods and lower consumption of alcoholic beverages. Also, they strongly support policies to fortify small food supply chains, strengthening the production from local producers and family farms, as well as policies and strategies to improve access to local and agroecological fairs.

In addition, the state can police the change in prices of products in times of pandemic, so as not to allow an exaggerated increase in essential health goods. In Brazil, for example, to collect donations for the purchase of food and hygiene products in pandemic period, there have been several live-stream concerts, however, most of the funders of the shows are drink companies with high alcohol content and such event serves as an alert for family members of people with mental disorders, as it can encourage the consumption of items harmful to health.

It is also suggested to encourage the search for physical activity videos online. It was observed in this research that none of the participants continued to exercise at home during the quarantine period.

Even individuals who were physically active left physical exercises aside. Thus, by encouraging the practice of physical exercises in government advertising campaigns, in addition to campaigns that could be promoted on the social networks of world-renowned brands, people with depression and anxiety could improve their well-being and mental health.

Furthermore, it is important to highlight the role of the media in spreading messages that can cause anxiety, depressive episodes and panic attacks in individuals with mental disorders. Almost all of the participants in this project are trying not to watch any more news because they have experienced anxiety issues, in addition to not being able to sleep after realizing how the situation of Covid-19 was on a global level. Thus, psychological and psychiatric online support is a measure of extreme need in times of pandemic and could be offered by the state or third sector organizations.

Finally, as the pandemic continues, social connection should be maintained to avoid loneliness in quarantine or lockdown situations. Individuals with mental disorders are strongly triggered by social isolation and intervention efforts should be made by family members and friends to prevent the development of depressive episodes.

Directions for future research

The authors of this paper are aligned with Holmes et al (2020, p. 547) when stating that “there is an urgent need for research to address how mental health consequences for vulnerable groups can be mitigated under pandemic conditions, and on the impact of repeated media consumption and health messaging around Covid-19”. It is necessary to investigate which food consumption characteristics are inherent to such a portion of the population and how the marketplace and organizations can turn to it.

Some suggestions for studies are: how mental disorders affect eating behaviour in times of pandemic, how times of crisis impact body image of vulnerable people and how the state can act to promote innovative solutions that address food and nutrition security in individuals with depression and anxiety. In addition, experimental

studies can assess how media consumption impacts the eating habits of individuals with mental disorders, during and after the pandemic of Covid-19.

The present article ends with the speech of an interviewee, which demonstrates how important it is to give a voice to more vulnerable people, especially in times of pandemic and uncertainty:

As this research is about depression, mainly I would highlight that this change in my habits, it was 101% emotional. When the cases started to happen closer to me, I started to feel more what was happening. Before, I was isolated as a precaution, I was at home, because I didn't want to catch the virus, but then my family started having cases, my friends, cases started to appear, so this changed my perception a lot... and the fact that you are at home, unable to go to the hospital, without having a companion there for the person you love, without having any news, it has destroyed my emotional and because of that I can't eat properly, I can't exercise, I can't concentrate properly at work. (Sarah, 20).

Aceito para publicação em 26/11/2020.

References

ALCOFORADO, D. G. **Depressão e Hábitos de Consumo**: um Estudo Cross-Cultural entre Brasil e Alemanha. 2018. 171 pages. Thesis (Master in Business Management). Universidade Federal de Pernambuco, 2018. Retrieved from <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/29977>.

AOYAMA, M. et al. Insomnia and changes in alcohol consumption: Relation between possible complicated grief and depression among bereaved family caregivers. **Journal of Affective Disorders**, v. 275, p. 1-6, 1 out. 2020.

BAKER, S. R. et al. How Does Household Spending Respond to an Epidemic? Consumption during the 2020 Covid-19 Pandemic. **The Review of Asset Pricing Studies**, 21 jul. 2020.

BELLOS, S. et al. Longitudinal association between different levels of alcohol consumption and a new onset of depression and generalized anxiety disorder: Results from an international study in primary care. **Psychiatry Research**, v. 243, p. 30-34, 2016.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, 3:2, 77-101, 2006.

BRAZIL. Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde; 2014.

BUBLITZ, M. G. et al. Pandemic Reveals Vulnerabilities in Food Access: Confronting Hunger Amidst a Crisis. **Journal of Public Policy & Marketing** (published online May 28, 2020), 2020.

CASTRO, B. L. G. DE et al. Covid-19 e organizações: estratégias de enfrentamento para redução de impactos. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, v. 20, n. 3, p. 1059-1063, 2020.

CDC, CENTER. FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. **Mental Health and Coping During Covid-19 | CDC**. Retrieved from: <<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/daily-life-coping/managing-stress-anxiety.html>>. Accessed in: August 29, 2020.

CHAPLIN, K.; SMITH, A. P. Breakfast and snacks: associations with cognitive failures, minor injuries, accidents and stress. **Nutrients**, v. 3, n. 5, p. 515-28, May, 2011.

CNN. **Brazil coronavirus: Latin America is now the “epicenter”**. Retrieved from: <<https://edition.cnn.com/2020/05/26/americas/latin-america-coronavirus-toll-intl/index.html>>. Accessed in: August 29, 2020.

CORNIL, Y. Mind Over Stomach: A Review of the Cognitive Drivers of Food Satiation. **Journal of the Association for Consumer Research**, v. 2, n. 4, p. 419-429, 2017.

COSTELLO, E. J.; FOLEY, D. L.; ANGOLD, A. 10-Year research update review: The epidemiology of child and adolescent psychiatric disorders: II. Developmental epidemiology. **Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry**. Elsevier Inc., 2006.

CROCKETT, D.; GRIER, S. A. Race in the Marketplace and Covid-19. **Journal of Public Policy & Marketing** (published online May 28, 2020), 2020.

DARIMONT, T. et al. Body weight and self-perception are associated with depression: Results from the National Health and Nutrition Examination Survey (NHANES) 2005–2016. **Journal of Affective Disorders**, v. 274, p. 929-934, Sept. 1, 2020.

UN, UNITED NATIONS. **Policy Brief: The Impact of Covid-19 on Food Security and Nutrition**. Jun, 2020. Retrieved from: <<https://reliefweb.int/report/world/policy-brief-impact-covid-19-food-security-and-nutrition-june-2020>>. Accessed in: Aug. 27, 2020.

FRENTE PELA VIDA. **Plano Nacional de Enfrentamento à Pandemia da Covid-19**. 2ª Edition, July 15, 2020. Retrieved from: <<https://frentepelavida.org.br/>>. Accessed in: August 28, 2020

HIRSCHMAN, E. C.; STERN, B. B. Consumer Behavior and the Wayward Mind: the Influence of Mania and Depression on Consumption. **NA – Advances in Consumer Research Volume 25**, 1998.

HOLMES, E. A. et al. Multidisciplinary research priorities for the Covid-19 pandemic: a call for action for mental health science. **The Lancet Psychiatry**. Elsevier Ltd, June 1st, 2020.

JORDAN, R. E.; ADAB, P.; CHENG, K. K. **Covid-19**: Risk factors for severe disease and death. *The BMJ*. BMJ Publishing Group, Mar. 26, 2020. Retrieved from: <www.gov.uk/government/publications/covid-19-guidance-on-social-distancing-and-for->. Accessed in: August 29, 2020.

KOKU, P. S.; ACQUAYE, H. E. Marketing dispossession: A strategy for financial services that considers customers' mental health. **International Journal of Bank Marketing**, v. 35, n. 1, p. 112-127, 2017.

LIU, C. H. et al. Factors associated with depression, anxiety, and PTSD symptomatology during the Covid-19 pandemic: Clinical implications for U.S. young adult mental health. **Psychiatry Research**, v. 290, Aug. 1, 2020.

MACHIN, J. E. et al. The marketplace, mental well-being, and me: Exploring self-efficacy, self-esteem, and self-compassion in consumer coping. **Journal of Business Research**, v. 100, p. 410-420, 1 jul. 2019.

MAZUR, C. E.; NAVARRO, F. Insegurança Alimentar e Obesidade em Adultos: Qual a Relação? **Saúde (Santa Maria)**, v. 41, n. 2, p. 35-44, Dec. 18, 2015.

MELO, F. V. S.; ALCOFORADO, D. G.; ARRAES, N. G. Hábitos e preferências de consumo de pessoas diagnosticadas com depressão. **Revista Brasileira de Marketing**, v. 17, n. 6, p. 881-894, 2018.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 7-20, Aug., 2003.

NORDIN, S. M.; BOYLE, M.; KEMMER, T. M. Position of the Academy of Nutrition and Dietetics: Nutrition Security in Developing Nations: Sustainable Food, Water, and Health. **Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics**, v. 113, n. 4, p. 581-595, 2013.

OLIVEIRA, T. C.; ABRANCHES, M. V.; LANA, R. M. Food (in)security in Brazil in the context of the SARS-CoV-2 pandemic. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 4, 2020.

RÜSCH, N.; ANGERMEYER, M. C.; CORRIGAN, P. W. Mental illness stigma: Concepts, consequences, and initiatives to reduce stigma. **European Psychiatry**. Elsevier Masson SAS, 2005.

SANTINI, Z. I. et al. Social disconnectedness, perceived isolation, and symptoms of depression and anxiety among older Americans (NSHAP): a longitudinal mediation analysis. **The Lancet Public Health**, v. 5, n. 1, p. e62-e70, Jan. 1, 2020.

SCHNEIDER, S.; FERRARI, D. L. Short Food Supply Chains, Cooperation and Quality Products in the Family Farming-The Process of Agrifood Production Relocalization in Santa Catarina, Brazil. **Organizações rurais & agroindustriais**, v. 17, n. 1, p. 56-71, 2015.

SILVA FILHO, O. J.; GOMES, N. N. The future at the kitchen table: Covid-19 and the food supply. **Cadernos de Saude Publica**, v. 36, n. 5, 2020.

SOUTHEY, F. **Online food delivery ‘one of the only winners’ in coronavirus outbreak**. Retrieved from: <<https://www.foodnavigator.com/Article/2020/03/19/Online-food-delivery-one-of-the-only-winners-in-coronavirus-outbreak#>>. Accessed in: Aug. 29, 2020.

SOUZA, G.; SOARES, M. G. M. Contrarreformas e Recuo Civilizatório: Um Breve Balanço Do Governo Temer. **SER Social**, v. 21, n. 44, p. 11-28, Mar. 13, 2019.

VAN STRIEN, T. et al. Emotional eating as a mediator between depression and weight gain. **Appetite**, v. 100, p. 216-224, 2016.

WELLMAN, J. D. et al. Sex differences in the relationships among weight stigma, depression, and binge eating. **Appetite**, v. 133, p. 166-173, Feb. 1, 2019.

WHO, W. H. O. **Depression and Other Common Mental Disorders: Global Health Estimates**. Geneva: 2017. Retrieved from: <<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/254610/1/WHO-MSD-MER-2017.2-eng.pdf>>.

WHO, World Health Organization. **Depression**. Retrieved from: <https://www.who.int/health-topics/depression#tab=tab_1>. Accessed in: August 29, 2020a.

WHO, W. H. O. **Covid-19 and Food Safety: Guidance for Food Businesses**. 2020. Retrieved from: <<https://www.who.int/publications/i/item/covid-19-and-food-safety-guidance-for-food-businesses>>. Accessed in: Aug. 29, 2020b.

WU, I. H. C. et al. Sleep and obesity: the mediating role of health behaviors among African Americans. **Sleep Health**, v. 5, n. 2, p. 193-200, 2019.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Digitalização para sobrevivência: transformação das feiras de Ponta Grossa diante da pandemia

**Digitization for survival: transformation of Ponta Grossa fairs
in face of the pandemic / Digitalización para la supervivencia:
transformación de las ferias de Ponta Grossa ante la pandemia**

Mirna de Lima Medeiros¹

Rúbia Gisele Tramontin Mascarenhas²

1 Turismóloga, especialista em Gestão Pública. Doutora em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (PPGAO/FEARP-USP). Professora no curso de Turismo (DETUR/UEPG) e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (PPGCSA/UEPG); Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (PPGAO/FEARP-USP). E-mail: mirnadelimamedeiros@gmail.com.

2 Turismóloga, mestre em Ciências Sociais Aplicadas e doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora no curso de Turismo (DETUR/UEPG). E-mail: rubiamasc@uepg.br.

Resumo: Considerando a importância e fragilidade dos pequenos produtores de hortifrutigranjeiros, este artigo objetivou analisar a adaptação das feiras de produtores de Ponta Grossa (Paraná) diante do cenário imposto pela pandemia da Covid-19. Realizamos um estudo de caso exploratório-descritivo de natureza qualitativa cuja coleta de dados contemplou pesquisa documental (leis municipais e materiais do “Feira Fácil Genial”), entrevistas (com representantes do negócio) e questionário aplicado *on-line* (com retorno de 131 consumidores). A análise deu-se com estatística descritiva e análise de conteúdo. A pandemia evidenciou a importância dos pequenos produtores para o abastecimento das cidades, bem como a necessidade de apoio e valorização dos mesmos pelos governos. Em Ponta Grossa, a adoção da estratégia de digitalização, desenvolvida com parceria público-privada, somada a ações de higiene e de relacionamento permitiram o escoamento de estoques durante o fechamento das feiras. Ademais, as opiniões dos consumidores indicam que há potencial de crescimento da feira digital.

Palavras-chave: pandemia; varejo alimentar; feira de hortifrutigranjeiros; estratégia; *e-commerce*.

Abstract: Considering the importance and fragility of small horticultural producers, this article aimed to analyze the adaptation of farmers’ fairs in Ponta Grossa (Paraná) in view of the scenario imposed by the pandemic of Covid-19. We carried out a qualitative exploratory-descriptive case study whose data collection included documentary research (municipal laws and materials from the “Feira Fácil Genial”), interviews (to business representatives) and a questionnaire applied online (with feedback from 131 consumers). The analysis took place with descriptive statistics and content analysis. The pandemic highlighted the importance of small producers for supplying cities, as well as the need for support and appreciation by governments. In Ponta Grossa, the adoption of the digitalization strategy, developed with a public-private partnership, added to hygiene and relationship actions, allowed the disposal of stocks during the closing of the fairs. Furthermore, consumer opinions indicate that there is potential for growth in the digital fair.

Keywords: pandemic; food retail; horticulture fair; strategy; e-commerce.

Resumen: Considerando la importancia y fragilidad de los pequeños productores hortofrutícolas, este artículo tuvo como objetivo analizar la adecuación de las ferias de Ponta Grossa (Paraná) ante el escenario impuesto por la pandemia da Covid-19. Realizamos un estudio de caso cualitativo exploratorio-descriptivo cuya recolección de datos incluyó investigación documental (leyes municipales y materiales de la “Feira Fácil Genial”), entrevistas (a representantes del negocio) y un cuestionario aplicado en

línea (con retroalimentación de 131 consumidores). El análisis se realizó con estadística descriptiva y análisis de contenido. La pandemia destacó la importancia de los pequeños productores para abastecer a las ciudades, así como la necesidad de apoyo y reconocimiento de los gobiernos. En Ponta Grossa, la adopción de la estrategia de digitalización, desarrollada con una colaboración público-privada, sumada a las acciones de higiene y relacionamiento, permitió la disposición de stocks durante el cierre de las ferias. Además, las opiniones de los consumidores indican que existe potencial de crecimiento en la feria digital.

Palabras llave: pandemia; comercio minorista de alimentos; feria de horticultura; estrategia; comercio electrónico.

Introdução

A pandemia da síndrome respiratória aguda grave do coronavírus 2 (SARS-CoV-2), conhecida como Covid-19, pode ser considerada um dos maiores desafios de saúde em escala mundial deste século (BARRETO et al., 2020; LAI et al., 2020). A difusão da doença somada à ausência de uma vacina ou tratamento médico comprovadamente eficazes levou governos e empresas a adotarem intervenções rápidas e de longo prazo, como bloqueios (*lockdown*), quarentenas (compulsórias ou voluntárias), distanciamento social (da população inteira ou dos grupos vulneráveis), fechamento de instituições acadêmicas, empresas e locais de trabalho “não essenciais”, cancelamento ou adiamento de eventos e proibição de aglomerações de pessoas (GÖSSLING; SCOTT; HALL, 2020). O real número de casos permanece (e provavelmente permanecerá) desconhecido, seja devido à capacidade limitada de testagem de diversos países, seja por estratégias de (des)informação praticada por alguns governos e pessoas (BARRETO et al., 2020; GÖSSLING; SCOTT; HALL, 2020; SOUSA JÚNIOR et al., 2020). Contudo, ainda que não se saiba o real tamanho da infecção global, fato notório é que as medidas necessárias para tentar contê-la geraram diversas consequências econômicas e sociais. (NICOLA et al., 2020; ROGGEVEEN; SETHURAMAN, 2020).

Cranfield (2020) aponta que a situação atual é diferente de crises anteriores, pois a perturbação econômica decorrente da interrupção de diversas atividades ocorre em uma escala quase sem paralelo. Isso

se soma a mudanças relativas ao trabalho e rotinas em casa e de interação social. Tendo em vista esta grande alteração na vida das pessoas, adaptações no comportamento e consumo das pessoas podem se configurar como transitórias ou permanentes.

Com relação à disponibilidade de alimentos, especialistas (acadêmicos e membros da indústria de alimentos) apontaram que a produção primária pode não ser severamente afetada, no entanto, a pandemia pode afetar a colheita, o transporte e a distribuição (SHAHIDI, 2020). O estudo de Pedroso et al. (2020), especificamente sobre agricultores familiares, aponta que os impactos decorrentes da pandemia nesse grupo possuem estreita relação com o canal de comercialização utilizado. Sendo que os produtores que comercializam para os supermercados, direta ou indiretamente, conseguem manter o escoamento de forma mais regular, uma vez que tais estabelecimentos seguiram abertos por serem “serviços essenciais”. Contudo parte considerável dos agricultores familiares que dependem do funcionamento de restaurantes e de feiras ou ainda de compras institucionais (como de alimentação escolar) está em situação de maior vulnerabilidade econômica. Quanto a este grupo, cabe também mencionar que, no Brasil, as políticas públicas voltadas ao meio rural foram, por muito tempo, especialmente destinadas ao latifúndio, à agricultura de exportação, pautados pela monocultura. Somente a partir dos anos 1990, diante do agravamento da questão agrária e do crescimento de movimentos sociais, é que houve uma inversão com a política pública abrangendo a agricultura familiar. (MOREIRA, 2017).

Diante desse contexto, indagou-se: Como os produtores de horti-frutigranjeiros que escoavam seus produtos em feiras de uma cidade de médio-porte³ podem se adaptar diante das medidas de distanciamento social? O objetivo do trabalho foi, portanto, analisar a adaptação das feiras de produtores de Ponta Grossa (Paraná) diante do cenário imposto pela pandemia da Covid-19. Foi realizado com um

3 Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade média é aquela que possui população entre 100.000 e 500.000 habitantes. A cidade em questão contabilizou cerca de 311 mil habitantes no último censo (2010) e estima-se que já possui cerca de 352 mil habitantes no momento. (IBGE, 2019).

estudo de caso concretizado por meio de pesquisa documental, de entrevistas a gestores e de questionário a consumidores.

Este estudo é pertinente uma vez que as perdas de empregos estão aumentando e as economias estão se contraindo em todo o mundo e também no local do presente estudo (RAIHER, 2020) e os agricultores que dependem do escoamento de seus produtos em feiras podem ser considerados parte de um grupo mais vulnerável a essas perdas durante a pandemia (PEDROSO; CORCIOLI; FOGUESATTO, 2020). Tendo isso em mente, bem como para se evitar desperdício de alimentos durante este período, pode-se demandar apoio de políticas ou projetos públicos ou privados. Além disso, reconhecendo que as pessoas precisam comer, os governos de todo o mundo adotaram medidas para proteger a integridade das cadeias de suprimento de alimentos (GRAY, 2020). Assim, o caso da “Feira Fácil Genial”, de Ponta Grossa, pode ser interessante, já que seu aceleramento se deu por meio de parceria com o poder público municipal. Além disso, verificar as mudanças decorridas em função do fechamento ou de restrições de compras físicas, seus resultados e desafios pode ser útil a empreendedores de outros locais que passam por situações semelhantes.

Feiras de Produtores: do convívio ao distanciamento social

As feiras públicas são uma das mais antigas formas de varejo (SILVESTRE; RIBEIRO; FREITAS, 2011). Ocorrem geralmente em espaço aberto (como praças e ruas), são lugares onde os produtores vendem seus alimentos diretamente (RAMOS; ALMONACID; VALDÉS, 2020) e desempenham, na maioria dos centros urbanos brasileiros, papel significativo na venda de produtos hortícolas. (SILVESTRE; RIBEIRO; FREITAS, 2011).

Destaca-se a importância desses locais como componentes da cultura e identidade de diversos lugares, já que o “local ilustrado pelas representações de alimentação é o da troca comercial, do mercado [...] O local em que se desenrola a troca, assim como o espaço destinado à exposição dos alimentos, modelaram o aspecto das cidades

européias. Seja como centro de comércio ou como espaço vazio em que se desenrola um festim, a praça é uma imagem capital na oferta da alimentação” (FLANDRIN; MONTANARI, 1998, p. 690). Ao se mostrar como um retrato do cotidiano local, bem como poder contemplar personagens, ingredientes e preparos locais, os mercados e feiras podem chegar a se tornar atrativos não só à comunidade, mas também aos turistas (FAGLIARI, 2005). As atividades e benefícios à comunidade dependem da capacidade de acompanhar as mudanças e inovações e, ao mesmo tempo, preservar as características locais desses espaços de comercialização de alimentos, mas que, de certo modo, vão muito além da troca comercial, representando espaços de lazer, entretenimento e convívio.

Se houve momentos de diminuição do hábito de ir à feira, por causa de fatores associados à jornada de trabalho, segurança ou ainda pelo advento da restauração comercial (FLANDRIN; MONTANARI, 1998; MASCARENHAS; DOLZANI, 2008), na contemporaneidade pode se considerar que estava havendo uma retomada graças ao interesse por produtos frescos, agroecológicos, artesanais, entre outros aspectos na composição de cardápios alimentares (SANTOS, 2010; RAMOS; ALMONACID; VALDÉS, 2020). Passa-se a valorizar também aspectos da sustentabilidade ambiental e do produtor rural, incluindo preocupações com o equilíbrio alimentar e da vida.

Algumas dessas tendências do setor foram impulsionadas ou sofreram disrupções decorrentes das restrições, crenças e sentimentos impostos pela pandemia da Covid-19. De forma geral, houve limitação à alimentação fora do lar, tendo em vista o fechamento de estabelecimentos e o desencorajamento de aglomerações. Com o fechamento de restaurantes, bares e escolas, os produtores e distribuidores migraram quase totalmente os suprimentos do serviço de alimentação (*foodservice*) para o varejo alimentar (GALUNION; QUALIBEST, 2020; RICHARDS; RICKARD, 2020). As feiras, quando não foram proibidas, passaram a implementar novas regras e ações, além disso passaram a existir outros concorrentes. Esta conjuntura requer adaptações para que haja capacidade de atendimento, bem como confiança dos consumidores com relação aos produtos e empresas.

As pessoas desenvolvem hábitos ao longo do tempo sobre o que consumir, quando e onde, mas, ao mesmo tempo em que o consumo é habitual, ele também é contextual (SHETH, 2020a). Dentre os fatores situacionais existem quatro principais que guiam ou desfazem os hábitos dos consumidores: mudanças no contexto social; tecnologias disruptivas; normas e regulamentos; e os desastres naturais *ad hoc* (SHETH, 2020a). Assim, os negócios de praticamente todos os setores sofreram impactos devido ao alastramento da Covid-19, já que esta pandemia pode ser considerada um tipo de desastre e impõe novas normas e regulamentos com relação à circulação de pessoas e espaços públicos. Deste modo, a pandemia está afetando onde e como as pessoas compram e pode influenciar o que as pessoas compram e consomem (CRANFIELD, 2020) e isso, conseqüentemente, requer adaptações na gestão dos negócios. Algumas das principais mudanças, as quais podem ser interpretadas como desafios e ao mesmo tempo oportunidade, são apontadas na presente seção.

Roggeveen e Sethuraman (2020) destacam que varejistas de bens essenciais, como alimentos, mantimentos e assistência médica, mantiveram ou aumentaram a sua demanda com a oportunidade de atender os consumidores em casa, enquanto enfrentam desafios de estoque, gerenciamento da cadeia de suprimentos, entrega e manutenção da segurança ambiental de suas instalações.

Craven et al. (2020) sugerem onde os negócios devem se concentrar para superar a crise decorrente do coronavírus em sete ações que poderiam ajudar negócios de todos os tipos: proteger os empregados, o que inclui desde seguir protocolos de higiene até manter comunicação adequada e garantir saúde mental; montar um “time de resposta” à Covid-19, que inclui monitorar a saúde dos empregados e suas capacidades, as finanças, os fornecedores, vendas e coordenação da comunicação para ajustes contínuos diante de mudanças de cenário; assegurar liquidez; estabilizar a cadeia de suprimentos; acompanhar ao consumidor e investir *on-line* como parte de seu esforço para a distribuição omnicanal (isso inclui garantir a qualidade dos produtos vendidos *on-line*); planejar para disrupções; e demonstrar propósito.

O distanciamento impulsionou o relacionamento digital. Identificou-se um crescimento acima da média de novos usuários do *e-commerce* e do uso de estratégias colaborativas entre os pequenos empresários e as grandes redes de varejo virtual para auxiliar alavancagem das vendas de ambos, nesse período de pandemia (REZENDE; MARCELINO; MIYAJI, 2020). Em parceria ou de forma independente, o uso da internet e de inúmeros aplicativos altera não apenas a forma de comercialização, mas também diversas práticas associadas à administração da firma varejista, à gestão de cadeias de fornecimento, ao marketing, às formas de pagamento e ao relacionamento com clientes (GALINARI et al., 2015). No caso em tela analisar-se-ão as alterações, no *modus operandi*, com base no ferramental de pesquisa descrito adiante.

Metodologia

O estudo de caso das transformações da feira de produtos em Ponta-Grossa foi proposto, de forma a permitir o conhecimento dessa realidade em profundidade (COOPER; SCHINDLER, 2003; TRIVIÑOS, 2006). Tratou-se de uma pesquisa exploratório-descritiva de natureza qualitativa. Utilizaram-se dados primários e secundários, coletados por meio de análise documental, entrevistas aplicadas a representantes institucionais e questionário *on-line*.

A análise documental englobou a verificação de decretos municipais relacionados à Covid-19; cobertura jornalística referente ao caso; e conteúdo do site institucional e redes sociais. As entrevistas foram realizadas com representantes qualificados (Sr. Romualdo Siuta, Presidente da Associação de Produtores de Hortifrutigranjeiros de Ponta Grossa (ASPHPG); e Sra. Erika Vernek, Gestora da Feira Fácil Genial) e versaram sobre o funcionamento da feira; as alterações decorrentes da pandemia; resultados das mudanças implementadas; e perspectivas futuras. Houve exposição dos objetivos da pesquisa e autorização de exposição dos nomes dos depoentes e das instituições representadas, bem como uso de conteúdos textuais e figurativos da Feira Fácil Genial, com a finalidade

ilustrativa e/ou explanatória, por meio de termo de consentimento livre e esclarecido. (TCLE).

Por fim, foi aplicado um questionário virtual semiestruturado para moradores do município de Ponta Grossa, possibilitando verificar a visão dos consumidores e as mudanças do cenário anterior e durante o período de pandemia com relação às compras de hortifrutigranjeiros. Cabe mencionar que, antes de iniciar a coleta de dados, o questionário virtual apresentava um cabeçalho com um TCLE sintético identificando os pesquisadores responsáveis; o objetivo da pesquisa; a solicitação de autorização do uso dos dados para fins acadêmicos em artigos e relatórios; e esclarecimento de que não era necessária a identificação dos respondentes, pois os mesmos são mantidos no anonimato nas publicações. Não houve nenhum tipo de recompensa ou restrição, sendo voluntária a participação na pesquisa. Ao término do preenchimento das questões, os respondentes possuíam ainda a opção de deixar o seu *e-mail* caso desejassem receber o relatório sintético e publicações decorrentes da pesquisa respondida.

O questionário foi distribuído de modo *on-line* por meio da plataforma *google forms* e divulgado por meio de redes sociais, em estratégia de amostragem viral. Foram postados convites nas redes sociais dos pesquisadores e em grupos de compras do município que continham a apresentação da pesquisa e pedido que, além de responder (caso fosse residente do município), o usuário compartilhasse a postagem. O viral apoia-se no fato da mensagem ser enviada por um emissor do círculo social do receptor, dando a chance da mensagem ser encarada de forma amistosa (COSTA, 2018). Dessa forma, de referência em referência, constitui-se o grupo que compõe a amostra (FERNANDES, 2020) por meio de uma bola-de-neve virtual. O instrumento foi disponibilizado por um período de 10 dias entre os dias 16 a 26 de junho de 2020, obtendo um total de 131 respostas válidas. O desenho amostral da pesquisa *on-line* aplicada não pode ser considerado probabilístico, mas, ainda que o conhecimento gerado não seja generalizável, poderá ser utilizado para melhorias na feira do município e servir de *benchmarking* para outros.

Este trabalho foi realizado por meio de análise de conteúdo e estatística descritiva. Os resultados são apresentados e discutidos na seção que segue.

O caso da Feira Fácil Genial de Ponta Grossa

Se, até meados dos anos 90, a agricultura familiar era preterida em relação ao *agribusiness*, no início dos anos 2000, houve um período de expansão e qualificação tanto das políticas destinadas aos agricultores familiares⁴ quanto das políticas públicas e programas em alimentação e nutrição⁵ (GRISA; SCHNEIDER, 2015; VASCONCELOS et al., 2019). Contudo, a partir do 2º mandato de Dilma Rousseff e agravando-se no governo Temer, há uma crescente fragilização dessas políticas públicas com cortes orçamentários e rupturas institucionais (VASCONCELOS et al., 2019). As desigualdades não superadas, o avanço de políticas neoliberais e o desmonte do sistema que contemplava políticas sociais inclusivas e promotoras da segurança alimentar e nutricional vêm se somando para a situação atual,⁶ que tende ao agravamento, dado os impactos da pandemia (RIBEIRO-SILVA et al., 2020; SILVA FILHO; GOMES JÚNIOR, 2020). Assim sendo, são desejáveis estudos e discussões sobre questões de produção, distribuição e consumo de alimentos, realizando desde análises

4 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Garantia Safra, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar (PAA), o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAf), o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAf), o Programa Nacional de Habitação Rural, o Selo da Agricultura Familiar e a aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são exemplos que diferenciam o Brasil no contexto internacional. (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

5 São exemplos: Fome Zero, Programa Bolsa Família, Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Política Nacional de Alimentação e Nutrição, Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional e Programa Brasil sem Miséria). (VASCONCELOS et al., 2019).

6 Entre outras questões, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi extinto pelo governo Bolsonaro e, em decorrência da pandemia, houve a paralisação do PNAE e do PAA. (RIBEIRO-SILVA et al., 2020; SILVA FILHO; GOMES JÚNIOR, 2020).

de políticas e programas a estudos de caso como o da feira de Ponta Grossa apresentado no presente trabalho.

Ponta Grossa localiza-se a 120 km de Curitiba e se caracteriza como uma cidade média, de grande influência na região dos Campos Gerais do Paraná. Atualmente, os principais programas da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento são a Feira Verde e os Mercados da Família. O primeiro oferece hortifrutigranjeiros e créditos de bilhetagem para o município em troca de material reciclável, já o segundo oferece ao município produtos da cesta básica nacional com preço de 20% a 30% abaixo da média local (PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2020a).

A pandemia da doença Covid-19 foi declarada em 11 de março pela Organização Mundial de Saúde. Poucos dias depois, no dia 16 de março, o Decreto nº 17.077 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2020b) estabeleceu a suspensão de atividades sujeitas à aglomeração, acarretando o fechamento de vários estabelecimentos de alimentação e das feiras de produtores. Após 15 dias iniciou-se uma retomada gradual e escalonada do comércio (PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2020c) e medidas como alterações nos horários de funcionamento do varejo, multas por descumprimento de ações (como uso de máscaras ou restrições a aglomerações) e “toque de recolher” foram implementadas em alguns períodos de acordo com a análise diária (PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2020d, 2020e). As feiras não operaram por cerca de um mês e o programa Feira Verde foi suspenso de 23 de março a 14 de abril com o objetivo de evitar aglomerações.

No cenário anterior à pandemia, ocorriam presencialmente quatro feiras semanais com cerca de 64 associados. Além das feiras presenciais e do programa Feira Verde, a associação de hortifrutigranjeiros ainda participava de ações como o atendimento ao projeto Merenda Escolar e trabalho social com doações de produtos a entidades sociais, todas as semanas.

Os associados vendem para diversos programas municipais, estadual e federal, ainda atendem confraternizações, eventos e fazem confraternizações entre

os associados como feira junina, dia dos namorados, dia do agricultor, dia das crianças. [...] A maior dificuldade foi o fechamento das feiras livres, ficando 4 semanas sem funcionar. E mesmo abrindo, retomando as feiras, o consumidor se mantém afastado devido a pandemia. Ainda há muito a superar, estamos com sérios problemas de comercialização devido a restrições (o que entendemos o motivo claramente). (SIUTA, 2020).

Atualmente, a frequência semanal da feira foi retomada, mas, com as regras de isolamento social, os decretos e regulamentações estadual e municipal, diversas atividades tiveram que se adaptar ou mesmo deixaram de ocorrer. Com essa interrupção abrupta de alguns dos meios de escoamento, houve a aceleração de um projeto que já estava sendo planejado: o “Feira Fácil Genial”. Segundo os entrevistados, este já estava em desenvolvimento há mais de um ano e meio, em parceria entre a Genius Soluções e alguns Associados da ASPHPG, e seria lançado oficialmente em setembro de 2020. Entretanto, devido à Covid-19, o projeto foi lançado antecipadamente “para poder escoar a produção dos produtores e feirantes da ASPHPG entre outros produtores que estavam perdendo suas produções” (VERNEK, 2020). “Foi uma saída para muitos produtores”. (SIUTA, 2020).

O processo de digitalização, por mais que tenha sido impulsionado pela pandemia, já vinha sendo pensado e debatido entre diversos atores da cadeia produtiva do município e foi também alavancado por meio de uma parceria com o poder público municipal. O desenvolvimento e a aceleração do projeto tiveram apoio da Prefeitura de Ponta Grossa.

A parceria da Feira Fácil Genial foi realizada com a ASPHPG – Associação dos Produtores Hortifrutigranjeiros de Ponta Grossa, e a associação por sua vez é assistida pela Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária e Abastecimento. A necessidade da parceria com a Associação se deu devido à Covid-19, pois os produtores vendiam os seus produtos nas Feiras da cidade e, com a quarentena, eles puderam escoar os seus produtos para a Feira Fácil Genial, a qual é a responsável tanto pelo sistema *on-line*, quanto pela logística, prezando pela segurança e saúde dos produ-

tores e consumidores. O benefício fornecido à Associação por parte da Smapa, foi a utilização do espaço público, pelo prazo de 60 dias, para montagem das cestas e logística. (VERNEK, 2020).

O espaço citado trata-se da “Estação Arte”, pertencente ao município de Ponta Grossa. Localizado na região central da cidade, a edificação serviu de base operacional e logística para junção dos produtos, separação e entregas no período inicial de implantação do projeto. A ação do poder público, possibilitando a implementação desse centro de distribuição foi estratégica, concluiu o processo relacionado à digitalização e já houve a transferência desse local. Essa concessão pode, de certo modo, ser vista como um momento de adaptação, aprendizagem e até uma espécie de teste para os envolvidos que se considera crucial para o caso em questão. Com relação às dificuldades encontradas na implantação do sistema para a gestão do Feira Fácil foram apontadas “questões de ajustes de sistema, montagem e logística”. (VERNEK, 2020).

Reforçando a importância em trabalhar na proposta da feira digital, os produtores, através de seu presidente, percebem de modo positivo: “É mais um canal de escoamento de produção agrícola. E para o consumidor a comodidade de receber tranquilamente em casa os produtos” (SIUTA, 2020). A ampla adoção pelo consumidor de medidas físicas de distanciamento aumentou enormemente a demanda por serviços de coleta e entrega de alimentos no varejo, a ponto de esses serviços serem racionados por longos tempos de espera (GRAY, 2020). Isso foi verificado em alguns momentos da pandemia, quando os supermercados da cidade levavam até 5 dias para efetivar a entrega. O prazo garantido de entrega no dia seguinte (se o pedido fosse feito até às 15h em dias de semana) ou no subsequente poderia ser uma vantagem nesse caso. O *e-commerce* também proporcionou uma ampliação do escopo temporal de funcionamento da feira, beneficiando-se de uma das suas vantagens; “suas lojas permanecem ativas 24 horas por dia, 365 dias por ano, podendo ser acessadas nos momentos em que o varejo físico não está disponível”. (GALINARI et al., 2015).

A adesão ao sistema digital não é universal entre os associados. Atualmente, há cerca de 20 produtores que participam da Feira Fácil. Esses são selecionados a partir da qualidade dos produtos fornecidos e “Não há custo para o produtor, eles nos repassam com uma margem de valor menor do que é vendido nas feiras, e é com essa margem que nós conseguimos manter o projeto” (VERNEK, 2020). Por outro lado, o processo também requer adaptações e discussões, pois, conforme o representante da ASPHPG: “De 100 produtores, 80 têm o mesmo item. E se for dividir entre todos, não há interesse. E se, for muito pouca coisa comercializada, preferem não vender, pois não compensa” (SIUTA, 2020). Além disso, há ainda limitações tecnológicas por parte de alguns produtores: “A iniciativa é excelente, mas o produtor rural está muito tímido nesta área virtual. Há lugares que o sinal não pega e necessita de um aprendizado para os produtores”. (SIUTA, 2020).

Tendo em vista o desenho atual das feiras e locais de vendas dos hortifrutigranjeiros, percebe-se que a proposta atual se configura como multicanal, conforme a descrição de (VERHOEF; KANNAN; INMAN, 2015), com a separação dos canais sem sobreposições, gestão por canal em separado, assim como interações, vendas e experiências também em separado. Enquanto a estratégia multicanal trata os canais de maneira totalmente independente e, em geral, para consumidores que diferem de acordo com o canal de compra utilizado, na estratégia omnicanal, os canais se complementam de maneira integral, tentando atender a todas as necessidades dos consumidores de maneira complementar em todos os canais, durante todos os estágios da compra (VERHOEF; KANNAN; INMAN, 2015; LEE et al., 2019). A proposta omnicanal, apontada como tendência no varejo, no caso em questão é pouco provável que chegue a ocorrer já que se entende que os públicos do sistema presencial e do *on-line* ainda possuem diferenças significativas.

Além disso, trata-se de organizações distintas. A proposta da Feira Fácil Genial é agregar novos produtos para além dos hortifrutigranjeiros como já começou a ocorrer após o encerramento da parceria com a prefeitura municipal. Para Vernek (2020) “A Feira Fácil Genial tem como principais propósitos a valorização do pequeno

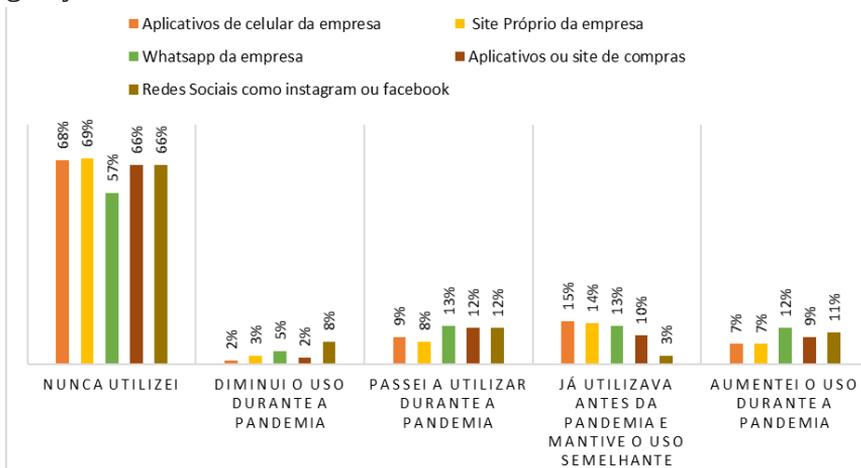
produtor rural; servir à população de forma inovadora, levando alimentos de qualidade e nutritivos com comodidade, facilidade e preço justo; além disso, todo esse processo fortalece a economia local”. Assim, atualmente, a feira digital não envolve todos os participantes da feira “física”, mas incorpora produtos presentes na feira presencial e outros que estão disponíveis em outros varejos locais. Este fato deve ser ainda ampliado, já que, ao refletir sobre o cenário futuro, se consideram como “planos para depois da pandemia é dar continuidade ao projeto, além da Feira Fácil Genial nós iremos oferecer a oportunidade de outros segmentos também utilizarem a nossa plataforma, tendo em vista que a Feira Fácil é apenas uma loja do nosso Shopping Digital”. (VERNEK, 2020).

O impacto da Covid-19 na demanda de alimentos dos consumidores (e nos comportamentos de compra) diferirá diante da interseção de experiências, características e contextos individuais e domésticos (CRANFIELD, 2020). A diminuição de renda e conveniência de estocagem pode levar a população a dar prioridade a itens com validade um pouco superior aos ofertados por hortifrutigranjeiros. Por outro lado, há a conveniência da entrega, que evita contato com maior número de pessoas e transtornos relacionado aos limites de pessoas em lojas e mercados, bem como a possibilidade de compra em horários alternativos ao comercial (que pode ser interessante, dependendo da condição familiar e/ou de trabalho dos indivíduos). Além disso, a porção de pessoas que sofreu menor impacto na renda pode ter fortalecido a demanda por bem-estar e saúde, bem como pode se sensibilizar por iniciativas para estimular o “comprar local” (como por exemplo o *e-book* desenvolvido por professores da Universidade Estadual de Ponta Grossa. (RAIHER; SCHIMANSKI; SCHEFFER, 2020)).

Com relação aos resultados comerciais, Siuta menciona que atualmente a comercialização de hortifrutigranjeiros na feira presencial se reduziu a aproximadamente 56% do valor anterior à pandemia. A administração do Feira Fácil Digital especificou que “Até a presente data [01/06/2020] foram realizadas 3197 entregas em 64 dias, sendo uma média de 50 unidades por dia”. (VERNEK, 2020).

Dentre os consumidores que responderam à pesquisa *on-line* aplicada, ainda há bastante espaço para adesão. Verificou-se que 34% dos respondentes já realizavam seus pedidos de compra de alimentos (de forma geral) por meio digital (*whatsapp*, aplicativos, sites ou redes sociais), mas ampliaram este hábito. Já 20% dos respondentes iniciaram o processo de compra de alimentos digitalmente devido à pandemia e pretende continuar após a sua superação. Por outro lado, 21% dos respondentes relataram não ter utilizado esses meios para compra de alimentos. Ao se especificar a compra de hortifrutigranjeiros, o percentual dos que ainda não utilizaram o meio digital para compras é ainda mais elevado, conforme pode se observar no gráfico 1.

Gráfico 1 – Utilização de meios digitais para compra de hortifrutigranjeiros em Ponta Grossa



Fonte: Dados da pesquisa das autoras, 2020.

Percebe-se algum crescimento no uso de meios digitais, para compra de alimentos no município em análise, ao somar-se os sujeitos que passaram a utilizar esses canais durante a pandemia e os que aumentaram a sua utilização. Contudo, ainda há um expressivo percentual da amostra (entre 57% a 68%) que nunca havia utilizado canais digitais para realizar suas compras de hortifrutigranjeiros.

Aprofundando-se na questão percebe-se que isso não decorre de falta de confiança já que para 37% dos respondentes o nível de

confiança é alto ou muito alto na compra através de meios digitais. Há que se verificar, portanto, os fatores considerados importantes para a compra de hortifrutigranjeiros por esses canais, os estímulos, bem como engajamento com os atuais e potenciais consumidores. Na tabela 1 apresenta-se o resultado desse questionamento.

Tabela 1 – Importância de fatores na compra de hortifrutigranjeiros via digital

	Não importa	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto
Preço	5%	0%	1%	31%	35%	28%
Qualidade	3%	0%	1%	9%	26%	61%
Variedade	3%	0%	5%	11%	48%	33%
Segurança e Higienização	2%	2%	5%	8%	22%	61%
Prazo de Entrega	5%	0%	2%	20%	42%	31%
Confiança no Fornecedor	5%	2%	0%	9%	37%	48%
Produção Local	5%	0%	2%	22%	36%	36%
Certificação Orgânica	7%	1%	6%	25%	37%	24%
Simplicidade do Sistema	6%	1%	3%	16%	39%	35%
Indicação de Amigos/ Familiares	7%	1%	5%	19%	44%	24%
Recomendações de Usuários Vistas em Redes Sociais	8%	3%	8%	24%	40%	16%

Fonte: Dados da pesquisa das autoras, 2020 (Grifos nossos).

Dentre os fatores listados, percebe-se que os declarados como de maior importância foram qualidade, variedade, confiança no fornecedor e segurança e higienização cuja valoração com grau de importância “alto” ou “muito alto” somam mais de oitenta por cento. Dentre estes aspectos destacam-se igualmente, no maior grau de importância, a questão da qualidade e da segurança/higiene. Isso se aplica não

somente aos hortifrutigranjeiros, já que 42% dos respondentes passaram a priorizar e vão continuar priorizando pós-pandemia a segurança e higiene nas compras de alimentação de forma geral. Além disso, 35% mencionaram que a segurança e higiene já eram quesitos priorizados nas escolhas de produtos de alimentação, mas o seu nível de importância aumentou durante o período pandêmico.

O aspecto da segurança e higiene é destacado no debate atual seja para proteger os próprios membros da empresa, seja para estimular a confiança e proteger o consumidor e a população de modo geral (COELHO; MAYER, 2020; CRAVEN et al., 2020; JÁMBOR; CZINE; BALOGH, 2020; SOUSA et al., 2020). No caso do consumidor brasileiro, nota-se o incremento das compras e entregas de produtos para cozinhar em casa e o aumento da prática de cozinhar as próprias refeições que se deve ao fato de o consumidor considerar esse o meio mais seguro para realizar a sua alimentação. (GAL-UNION; QUALIBEST, 2020).

“Para manter o suprimento de alimentos seguro, é imperativo que a segurança alimentar em relação a boas práticas de higiene por todos deve ser enfatizada, desde o produtor, incluindo intermediários da indústria de alimentos ao consumidor” (SHAHIDI, 2020). Com relação às adaptações sanitárias da Feira, “as necessidades de adaptações devido à pandemia foram as mesmas direcionadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), uso de máscaras, álcool em gel e restrição do contato físico” (VERNEK, 2020). Alguns comentários espontâneos (item aberto e não obrigatório do questionário) dos consumidores reforçam a importância dessa questão na tomada de decisão:

“Busquei alimentos mais saudáveis, dificilmente compro alimentos prontos, *pois tenho medo da contaminação* do vírus passando por quem prepara” (Comentário 05, grifo nosso)

“[...] Outro ponto que avalio e sou bem exigente nessa questão, com a pandemia muita gente passou a preparar comida em casa para vender, sem ter uma empresa constituída, sem informações sobre a correta manipulação e armazenagem de alimentos, sem supervisão da Vigilância Sanitária. Portanto, quando vou pedir comida, pesquiso antes.” (Comentário 10, grifo nosso)

Com relação à qualidade e variedade de hortifrutigranjeiros comprados *on-line*, comentários fornecem alguns *insights* de questões que podem impactar a continuidade e ampliação da adoção desses canais. No tocante à variedade, menciona-se a necessidade do aumento no volume e frequência das compras devido à necessidade de cozinhar em casa e houve uma reclamação com relação à inconstância dos estoques dos pequenos produtores locais. Referente à qualidade, houve menções quanto ao frescor, produção local, alimentos mais naturais e saudáveis. Essas preocupações corroboram com a questão da higiene já que transparecem uma preocupação com a saúde. Houve também relatos de experiências antagônicas:

“Comprei hortifruti via digital 2 vezes durante a pandemia, mas frutas *chegaram amassadas* ambas as vezes. Reclamei e falaram que foi devido alta demanda”. (Comentário 7, grifo nosso).

“Primeiramente *pesquisei para ver se é de qualidade*; até o momento, não tive problemas”. (Comentário 01, grifo nosso).

O preço foi um fator considerado de média a alta importância pela maioria dos respondentes. Contudo, apenas quatro dos 15 comentários recebidos o abordam de alguma forma. A questão aparece sob visões diferenciadas: alguns buscando a economia e alternativas de compra e outros investindo mais em função da qualidade.

Da mesma forma, outras questões como a socialização pode ter diferentes níveis de influência. Com a disponibilização do canal virtual, o consumidor atualmente tem a opção de ir de barraca em barraca, carregando sacolas e conversando com os produtores através das máscaras ou receber as compras em casa. Nesta segunda opção, o contato com o produtor é reduzido, por outro lado, relacionamentos digitais podem ser desenvolvidos (REZENDE; MARCELINO; MIYAJI, 2020). García (2017) aponta que mudanças são impostas aos varejistas em virtude da evolução do consumidor, que está se tornando hiperconectado e hiperinformado. Isto significa que os negócios devem estar preparados para estes novos hábitos sociais de informação, comunicação etc. Este fato é reconhecido pela gestora do Feira Fácil:

É indubitável o poder da tecnologia no impacto global, por isso sabemos que ela, aliada à informação, pode desencadear uma nova cultura. Hoje, mais do que nunca, vivemos a era da tecnologia. As redes sociais funcionam como uma identidade virtual tanto de pessoas como de empresas, e no que se refere às empresas funcionam em um primeiro momento como vitrines. As redes sociais da Feira Fácil Genial são administradas pelo *marketing* da Genius Soluções. Nosso propósito, além de conectar de forma comercial produtores e consumidores, é levar conteúdos relevantes, fazendo com que a experiência do cliente seja positiva desde o primeiro momento até o consumo dos alimentos. (VERNEK, 2020).

O fato de o negócio em estudo possuir redes sociais (*facebook* e *instagram*) com postagens frequentes informativas, promocionais, bem como buscando o engajamento com repostagens de clientes, pode ser considerado alinhado com os novos hábitos relacionados às mídias sociais. Além disso, há um número de *whatsapp* por meio do qual o cliente pode tirar dúvidas.

Os conteúdos produzidos e divulgados pela Feira Fácil Genial podem ser considerados alinhados aos fatores que impactam na decisão dos consumidores para a adesão às compras de hortifruti-granjeiros por meio digital. As postagens dos comentários ressaltam aspectos da qualidade e confiabilidade. O suporte inicial do poder público e o reconhecimento da Associação de Hortifrutigranjeiros de Ponta Grossa (ASPHPG) podem também contribuir para essa confiabilidade. Por fim, os aspectos relacionados à higienização e “saudabilidade” e incremento do engajamento com o público e estímulos para compra podem corroborar para seu sucesso, para além do momento atual.

As mudanças de preferências dos clientes provavelmente não voltarão às do pré-surto e o *on-line* deve permanecer (CRAVEN et al., 2020). Sendo assim, é provável que as compras *on-line* com entrega em domicílio se tornem mais comuns e isso requer que os vendedores reflitam sobre como tornar as compras *on-line* mais semelhantes às compras presenciais, de modo a incentivar compras por impulso (ROGGEVEEN; SETHURAMAN, 2020). Talvez as promoções,

receitas e destaques nas mídias sociais corroborem para este fim, mas ainda há espaço para muitos estudos para compreensão desses gatilhos *on-line*.

Considerações finais

A pandemia trouxe impactos sociais, econômicos e tende a refletir nas ações dos sujeitos e organizações a curto, médio e longo prazos. Conforme apontado por Sheth (2020b), o coronavírus (Covid-19) configurou-se como alerta ao demonstrar, claramente, como os negócios são frágeis. Por outro lado, as adaptações e inovações possibilitaram resiliência, novas oportunidades e aprendizados. Assim, objetivou-se analisar a adaptação das feiras de produtores de Ponta Grossa diante do cenário imposto pela pandemia da Covid-19.

Para este fim, a pesquisa se desenhou como estudo de caso exploratório-descritivo cuja coleta de dados contemplou pesquisa documental, entrevistas (aos representantes do negócio) e questionário (com retorno de 131 consumidores). A partir de sua análise, verificou-se que a pandemia restringiu as possibilidades de comercialização e escoamento da produção dos hortifrutigranjeiros, com a interrupção abrupta de programas públicos, bem como das feiras presenciais. Este cenário demandou uma rápida resposta já que os produtos são altamente perecíveis. Então, no município de Ponta Grossa, foram implantadas estratégias relacionadas a transformações digitais da forma de compra nas “feiras”.

Os resultados dos diversos meios de coleta de dados permitem inferir que a estratégia de digitalização somada a ações de higiene e relacionamento com o consumidor possibilitaram o escoamento de estoques durante o período de fechamento das feiras e, após a sua abertura, mantém-se como canal de distribuição alternativo com potencial de crescimento no âmbito do município em estudo. Além disso, o cuidado com a saudabilidade (em abordagem mais integral de corpo e mente) das pessoas e retorno de algumas práticas (como incremento do consumo de alimentos mais frescos e saudáveis e do hábito de cozinhar) destacado durante a indicação do isolamento

social podem ser incorporados no futuro, trazendo novas oportunidades e formas de distribuição e comercialização dos produtos hortifrutigranjeiros.

Na proposta atual, ao mesmo tempo em que se tem um fortalecimento da coletividade e um canal alternativo para efetivação das transações, há a ausência do “nome” e história por trás de cada produto, o aspecto social da feira. Talvez novas formas de interação ou *storytelling* virtual possam auxiliar na recuperação desse aspecto ou ainda as compras em feiras presenciais “se tornarão mais uma atividade ao ar livre, um hobby ou recreação” (SHETH, 2020a) o que aconteceu com outros hábitos descontinuados do cotidiano como caça, pesca, jardinagem, panificação e cozinhar. Como valorizar este *hobby* ou ainda como realizar a socialização no mundo cibernético apresenta-se como oportunidade e desafio aos produtores em questão. Além disso, os indícios destacam que o caminho futuro em todos os setores requer planejamento para disrupções e demonstração de propósito, conforme mencionado por Craven et al. (2020).

As análises aqui apresentadas, ainda que inerentes à realidade do município, poderão auxiliar outros locais que incorporem as medidas adotadas na comercialização de produtos em sistema digital. Espera-se com isso que se possibilite repensar, reavaliar estratégias visando minimizar os impactos de uma pandemia na estratégia das empresas, e conforme o caso em estudo, dos produtores de hortifrutigranjeiros. Ainda é possível considerar que, caso haja a necessidade de outros momentos de isolamento social em função desta ou de outras doenças, a formulação, implementação e divulgação de estratégias, sua avaliação, bem como correção de rotas e erros e considerações de êxito, nas tomadas de ações, poderão auxiliar.

Por fim, destaca-se que, apesar das perdas no momento da interrupção inicial dos serviços (feira, educação, alimentação fora do lar, projetos etc.), as barreiras impostas pela pandemia da Covid-19 destacaram a importância dos pequenos agricultores para a produção e abastecimento alimentar das cidades, bem como para a necessidade de apoio e valorização dos mesmos pelos governos. O caso apresentado

demonstra que mesmo apoios simples (como seção de um espaço físico) podem ser fundamentais para efetivação de novos projetos.

Agradecimentos

Aos representantes da Feira Fácil Genial e ASPHPG pela disponibilização de dados e autorização de uso das ilustrações dispostas no artigo.

Aceito para publicação em 15/11/2020.

Referências

BARRETO, M. L. et al. O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil? **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 23, p. 1-4, 2020.

COELHO, M. F.; MAYER, V. F. Gestão de serviços pós-covid: o que se pode aprender com o setor de turismo e viagens. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3.698-3.706, 2020.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, B. R. L. Bola de neve virtual: o uso das redes sociais virtuais no processo de coleta de dados de uma pesquisa científica. **RIGS-Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 15-37, 2018. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rigs/article/viewFile/24649/16131>>.

CRANFIELD, J. A. L. Framing consumer food demand responses in a viral pandemic. **Canadian Journal of Agricultural Economics**, n. April, p. 1-6, 2020.

CRAVEN, M. et al. **Covid-19: Implications for business**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/covid-19-implications-for-business>>.

FAGLIARI, G. S. **Turismo e alimentação: análises introdutórias**. São Paulo: Roca, 2005.

FERNANDES, A. **Pesquisa em Relações Públicas**. São Paulo: Universidade Cruzeiro do Sul, 2020.

FLANDRIN, J.; MONTANARI, M. **História da alimentação**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

GALINARI, R. et al. Comércio eletrônico, tecnologias móveis e mídias sociais no Brasil. **BNDES Setorial**, v. 41, varejo, p. 135-180, 2015.

GALUNION; QUALIBEST. **Alimentação na pandemia: Como a Covid-19 impacta os consumidores e os negócios em alimentação**. Disponível em: <<https://>

conteudo.galunion.com.br/pesquisa_alimentacao_na_pandemia_galunion>. Acesso em: 8/06/2020.

GARCÍA, Ó. M. **La comunicación comercial en la distribución minorista y la nueva estrategia omnicanal**. 2017. Universidad Complutense de Madrid, 2017.

GÖSSLING, S.; SCOTT, D.; HALL, C. M. Pandemics, tourism and global change: a rapid assessment of Covid-19. **Journal of Sustainable Tourism**, p. 1-20, 2020.

GRAY, R. S. Agriculture, transportation, and the Covid-19 crisis. **Canadian Journal of Agricultural Economics**, n. April, p. 1-5, 2020.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

IBGE. **Ponta Grossa**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa/panorama>>. Acesso em: 10/06/2020.

JÁMBOR, A.; CZINE, P.; BALOGH, P. The Impact of the Coronavirus on Agriculture: First Evidence Based on Global Newspapers. **Sustainability**, v. 12, p. 1-10, 2020.

LAI, C. et al. Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2) and coronavirus disease-2019 (Covid-19): The epidemic and the challenges. **International Journal of Antimicrobial Agents**, v. 55, n. January, p. 1-10, 2020.

LEE, Z. W. Y. et al. Customer engagement through omnichannel retailing: The effects of channel integration quality. **Industrial Marketing Management**, v. 77, n. September 2017, p. 90-101, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2018.12.004>>.

MASCARENHAS, G.; DOLZANI, M. C. S. Feira livre: territorialidade popular e cultura na metrópole contemporânea. **Ateliê Geográfico**, v. 2, n. 2, p. 72-87, 2008.

MOREIRA, A. P. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no fortalecimento da agricultura familiar em Ponta Grossa-PR**. 2017. Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2017.

NICOLA, M. et al. The Socio-Economic Implications of the Coronavirus and Covid-19 Pandemic: A Review. **International Journal of Surgery**, v. 78, n. April, p. 185-193, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.ijisu.2020.04.018>>.

PEDROSO, M. T.; CORCIOLI, G.; FOGUESATTO, C. R. A crise do coronavírus e o agricultor familiar produtor de hortaliças. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3.740-3.749, 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Disponível em: <<http://www.pontagrossa.pr.gov.br/smapa>>. Acesso em: 11/11/2020a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Decreto nº 17.077, de 16/03/2020**Ponta GrossaPMPG, 2020b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Decreto nº 17.207, de 03/04/2020**Ponta GrossaPMPG, 2020c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Decreto nº 17.452, de 02/07/2020**Ponta GrossaPMPG, 2020d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Decreto nº 17.548, de 24/07/2020**Ponta GrossaPMPG, 2020e.

RAIHER, A. P. **Mercado de Trabalho dos Campos Gerais nos meses janeiro a abril de 2020: impactos iniciais da Covid-19.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www2.uepg.br/nerepp/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/06-2020_Mercado-Trabalho-jan-converted.pdf>.

RAIHER, A. P.; SCHIMANSKI, E.; SCHEFFER, S. M. **Vida e futuro: as relações sociais e econômicas durante e pós-coronavírus.** 1. ed. Ponta Grossa: UEPG; PROEX, 2020.

RAMOS, P. S.; ALMONACID, L. E.; VALDÉS, D. V. Comercialización alternativa de alimentos locales. **Cuadernillo Popular**, n. 1, p. 1-23, 2020.

REZENDE, A. A. de; MARCELINO, J. A.; MIYAJI, M. A reivenção das vendas: as estratégias das empresas brasileiras para gerar receitas na pandemia de Covid-19. **Boletim de Conjuntura – BOCA**, v. 2, n. 6, p. 75-86, 2020.

RIBEIRO-SILVA, R. de C. et al. Implicações da pandemia Covid-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3.421-3.430, 2020.

RICHARDS, T. J.; RICKARD, B. Covid-19 impact on fruit and vegetable markets. **Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroéconomie**, n. April, p. 1-6, 2020.

ROGGEVEEN, A. L.; SETHURAMAN, R. How the Covid-19 Pandemic May Change the World of Retailing. **Journal of retailing**, v. 96, n. 2, p. 169-71, 2020.

SANTOS, C. R. A. Slow Food uma filosofia de vida. **Gazeta do povo**, 5 jan. 2010.

SHAHIDI, F. Does Covid-19 affect food safety and security? A summary report on the Extraordinary Scientific Roundtable. **Journal of Food Bioactives**, v. 9, p. 1-3, 2020.

SHETH, J. Impact of Covid-19 on Consumer Behavior: Will the Old Habits Return or Die? **Journal of Business Research**, v. 117, n. SI: Covid-19 impact on business and research, p. 280-283, 2020a.

SHETH, J. Business of business is more than business: Managing during the Covid crisis. **Industrial Marketing Management**, v. 88, n. April, p. 261-264, 2020b. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.05.028>>.

SILVA FILHO, O. J.; GOMES JÚNIOR, N. N. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e Covid-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 5, p. e00095220, 2020.

SILVESTRE, L. H. A.; RIBEIRO, Á. E. M.; FREITAS, C. da S. Subsídios para a construção de um programa público de apoio à feira livre no Vale do São Francisco, MG. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 13, n. 2, p. 186-200, 2011.

SIUTA, Romualdo, Presidente da Associação de Produtores de Hortifrutigranjeiros de Ponta Grossa (ASPHPG). Entrevistas para construção do texto de 20/05/2020 a 13/06/2020. Documentos virtuais arquivados com as autoras, 2020.

SOUSA, H. M. S. et al. Segurança dos alimentos no contexto da pandemia por Sars-Cov-2. **Desafios**, v. 7, n. Especial COVID-19, p. 26–33, 2020. d

SOUSA JÚNIOR, J. H. de et al. Da desinformação ao caos: uma análise das fakenews frente à pandemia do Coronavírus (Covid-19) no Brasil. **Cadernos de Prospecção**, v. 13, n. 2 Covid-19, p. 331, 2020.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2006.

VASCONCELOS, F. de A. G. de et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, p. e180161, 2019.

VERNEK, Erika Vernek, Gestora da Feira Fácil Genial. Entrevistas para construção do texto de 20/05/2020 a 01/06/2020 Documentos virtuais arquivados com as autoras, 2020.

VERHOEF, P. C.; KANNAN, P. K.; INMAN, J. J. From Multi-Channel Retailing to Omni-Channel Retailing. Introduction to the Special Issue on Multi-Channel Retailing. **Journal of Retailing**, v. 91, n. 2, p. 174-181, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jretai.2015.02.005>>.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Velhos problemas e novas questões: pandemia do Coronavirus e a segurança alimentar e nutricional no Brasil

**Old problems and new issues: Coronavirus pandemic
and food and nutrition security in Brazil / Viejos problemas y
nuevas preguntas: la pandemia del coronavirus y la seguridad
alimentaria y nutricional en Brasil**

Entrevistado: Walter Belik¹

Entrevistador: Newton Narciso Gomes²

1 Administrador de Empresas com mestrado em Economia Aplicada à Administração e doutorado em Economia. Professor Titular em Economia. E-mail: belik@unicamp.br.

2 Economista pela Universidade de São Paulo (1978). Especialista em Abastecimento Alimentar e Desenvolvimento Rural FAO/Ipardes/UFPR(1986), doutor em Políticas Sociais(UnB) (2007). Pós-Doutorado em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas Unicamp na Área de Concentração Sistemas de Abastecimento Alimentar; Professor do programa de pós-graduação em Política Social do departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: swnewtongomes@gmail.com.

A questão alimentar, sob a influência do cenário de isolamento social e paralisação de inúmeras atividades econômicas, voltou a ocupar um lugar de destaque na agenda de pesquisadores acadêmicos, formuladores de políticas públicas e agentes do mercado. O desemprego, a redução da renda familiar, os riscos de repique nos preços de itens básicos de alimentação e as incertezas na organização do atacado e varejo de alimentos têm influenciado as prospecções sobre o “novo normal” no pós-Covid-19. Na sua opinião, quais tendem ser os traços mais relevantes da questão alimentar no futuro pós-pandemia?

O traço mais marcante desta pandemia no que toca à questão alimentar é o crescimento da desnutrição entre a população. Como se sabe, os países não lograram atingir as metas estabelecidas pela Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 (redução pela metade do número de pessoas desnutridas – tendo como base o ano de 1992, até 2015) e tampouco da Cúpula do Milênio de 2000 (redução pela metade da *porcentagem* de pessoas desnutridas – tendo como base o ano de 1992, até 2015) e também não deverão atender aos compromissos de desenvolvimento sustentável firmados em 2015 (acabar com a fome e todas as formas de desnutrição até 2030, entre outras metas). Desde a crise financeira de 2008, o número de desnutridos voltou a aumentar, interrompendo uma tendência de redução que vinha desde o final dos anos 90. Na contramão da crise de 2008, vinha o Brasil, pois, em 2014, em função dos resultados das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a FAO retirou o Brasil do mapa da fome. No resto do mundo, os resultados foram decepcionantes, analisando-se a última década.

No momento, com a pandemia da Covid-19 estima-se que novos 5,5 milhões de brasileiros tenham entrado para o contingente de desnutridos e, mais do que isso, um terço da população já estaria sofrendo alguma forma de insegurança alimentar, por falta de renda e de acesso a alimentos saudáveis. Neste sentido, ao analisarmos a questão alimentar no Brasil volta-se a enfatizar um tema que parecia ter sido eliminado, que é o tema da fome. O mais grave é que os instrumentos de combate à fome, que celebrizaram o Brasil entre as nações, foram ou estão sendo desmantelados desde meados

da década. Mesmo aqueles programas garantidos pela Constituição, como o PNaE, no momento enfrentam problemas na sua execução – com escolas fechadas, compras da agricultura familiar desativadas, cozinhas e pessoal desmobilizado.

Some-se à questão nutricional o aumento da obesidade, já tratada como epidemia na maior parte dos países, que deverá aumentar com a mudança no padrão alimentar em favor de uma maior participação das comidas processadas e ultraprocessadas na dieta – além dos problemas gerados pelo maior consumo de álcool nos domicílios e pelo sedentarismo.

Esta mudança no padrão alimentar se reflete diretamente nas relações econômicas e sociais observadas nas cadeias produtivas da agropecuária. O predomínio da indústria de alimentos, das grandes redes de supermercados e a desativação ou redução de atividades de Ceasas, mercados municipais e feiras livres colocam o produtor de alimentos frescos, principalmente de origem local, em situação de vulnerabilidade. Mudam as formas de comercialização, reduz-se a presença das compras públicas e aumenta a incerteza quanto aos preços e às condições sanitárias no transporte. Tudo isso tem um impacto devastador na agricultura familiar, nos produtores de especialidades, no pescador artesanal e no extrativista.

No período da pandemia tem crescido, com vigor, compras de alimentos por intermédio de aplicativos. Segundo pesquisa do Instituto Locomotiva, realizada em abril de 2020, e que entrevistou 1.131 pessoas distribuídas por 72 grandes cidades brasileiras, 82% dos entrevistados que aderiram à modalidade de compras por aplicativos, experimentaram novas marcas; 39% desses usuários têm realizado compras regulares de alimentos para serem preparados em casa e 49% têm intenção de aumentar suas compras por este meio, mesmo com a volta à normalidade. Na sua opinião, esta tendência pode determinar mudanças no sistema de varejo de alimentos tal como conhecemos hoje? Como você imagina que seria o novo arranjo varejista?

As compras por aplicativos e o comércio eletrônico de alimentos já estavam crescendo antes da pandemia nas áreas urbanas e nas

classes de renda mais alta. Agora este sistema se estende a outras camadas da população. O sistema possui vantagens diretas como a redução das perdas e desperdício de alimentos, a possibilidade de comparação de preços (ainda que não seja possível aferir a qualidade), ganhos na logística, menor manipulação de produtos etc. No entanto, este sistema ainda pode ser considerado incompleto, pois não representa uma conexão ou re-conexão entre o consumidor e o produtor que está no campo.

Como se sabe, a maior parte dos aplicativos atualmente utilizados tem alcance restrito conectando o consumidor unicamente com os supermercados. No entanto, estão surgindo timidamente outras ferramentas para as compras diretas de produtos orgânicos, alimentos certificados ou alimentos locais. A utilização desses novos instrumentos passa por algum tipo de organização externa ou de coordenação exercida por alguma associação ou cooperativa, pois o elo mais complicado dessa cadeia de suprimentos está na distribuição, porta a porta.

Estas novas formas de comercialização vieram para ficar. Muito provavelmente, os consumidores passarão cada vez mais a fazer uso de aplicativos e da compra online da alimentação do seu dia a dia, diminuindo conseqüentemente as visitas às feiras e outros equipamentos. As medidas de distanciamento social deverão perdurar, no médio prazo, mas a mudança de hábitos de compra já está presente. O principal impacto deverá ser no pequeno e médio varejo de alimentos e feiras livres sem condições de se adaptar à nova realidade. O comércio informal e ambulante, restrito ao público de renda mais baixa e atuante nas periferias das grandes cidades, deverá se manter ainda forte, seja pelas ocupações que proporciona seja pela falta de opção dos consumidores.

Os impactos sobre o emprego e a renda das pessoas já foram identificados, tanto pelas pesquisas oficiais sob responsabilidade do IBGE quanto por institutos e consultores privados cujo mister é o estudo do mercado e a proposição de cenários futuros que orientem os negócios de empresas e corporações. Com menos renda disponível, os recuos na demanda são observados em todos os setores e o encerramento de atividades de pequenos e médios negócios avança célere.

Neste setor dos pequenos e médios, encontra-se a maioria dos estabelecimentos que conformam o sistema varejista de alimentos. Na sua opinião, as possibilidades desses lugares amanhecerem no pós-Covid-19 como imensos desertos alimentares em desfavor do abastecimento alimentar devem ensejar a retomada de políticas públicas de abastecimento nos moldes do que foram os anos 1980/1990?

Como foi mencionado anteriormente, a tendência de conformação de novos desertos alimentares está muito clara para o período pós-Covid-19 e este deve ser o foco principal da atuação das políticas públicas. No contexto atual do Brasil, não há como criar supermercados estatais populares nem como atrair grandes redes a instalar pontos de venda em áreas de menor rentabilidade. Neste sentido, a atuação do poder público deve se dar em dois quadrantes, a saber:

Por um lado, intensificar programas públicos como o PNae, garantindo três refeições a todas as crianças e jovens em idade escolar, restaurantes populares de pequeno porte na periferia, cozinhas comunitárias e outros equipamentos para o fornecimento, por exemplo, de café da manhã ao trabalhadores nas proximidades de terminais de ônibus e estações de trens urbanos. Por outro lado, atuar junto ao comércio local e feiras livres para garantir os suprimentos de alimentos frescos, criando vias alternativas de distribuição – sem passar pelos Ceasas, por exemplo. Políticas urbanas poderiam ser tentadas, como a redução de IPTU, tarifas de serviços menores e publicidade em redes sociais, proporcionadas pela prefeitura.

Para os demais quadrantes de atuação, concorrem as políticas gerais de combate à Insegurança Alimentar como as transferências de renda do tipo Bolsa Família ou o Auxílio Emergencial, Bancos de Alimentos com doação e acompanhamento das preparações em instituições de assistência social, hortas comunitárias urbanas etc.

O combate à formação de desertos alimentares é uma das batalhas mais importantes da política de SAN. A cada batalha perdida são mais malnutridos que entram para as estatísticas e pressionam o sistema de saúde. Cada batalha perdida é um investimento em educação alimentar (em escolas ou em campanhas) que se perde porque a população não tem condições de acesso a uma alimentação saudável.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Consumo pós-pandêmico: entre as demandas da consciência e a urgência das necessidades

**Post-pandemic consumption: between the demands
of conscience and the urgency of needs / Consumo pospandêmico:
entre las exigencias de la conciencia y la urgencia necesidades**

Entrevistado: Antonio Hélio Junqueira¹

Entrevistador: Newton Narciso Gomes²

1 Doutor em Ciências da Comunicação (ECA/USP), com pós-doutorado e mestrado em Comunicação e Práticas de Consumo (ESPM/SP). Engenheiro Agrônomo (ESALQ/USP). Pós-graduado em Desenvolvimento Rural e Abastecimento Alimentar Urbano (FAO/PNUD/CEPAL/IPARDES) e em Organização Popular do Abastecimento Alimentar Urbano (FEA/USP). Pesquisador e consultor de empresas em Inteligência de Mercado, Estudos do Consumo, Tendências de Mercado e Marketing. Sócio-proprietário da Junqueira e Peetz Consultoria e Inteligência de Mercado.

2 Economista pela Universidade de São Paulo (1978). Especialista em Abastecimento Alimentar e Desenvolvimento Rural FAO/Ipardes/UFPR(1986), doutor em Políticas Sociais(UnB) (2007). Pós-Doutorado em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas Unicamp na Área de Concentração Sistemas de Abastecimento Alimentar; Professor do programa de pós-graduação em Política Social do departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: snewtongomes@gmail.com

Em seus estudos e pesquisas recentes, você aborda as questões do consumo, e especialmente do consumo alimentar nos contextos pandêmicos e pós-pandêmicos, tecendo críticas a respeito daquilo que a mídia, o senso comum e até mesmo alguns cientistas passaram a apontar como um “novo normal” no comportamento futuro dos consumidores. Por que se tornou tão importante tentar prever o comportamento futuro do consumo?

A pandemia do Covid-19 e a conseqüente necessidade da implantação do isolamento social para o controle da disseminação da doença, desde que reconhecidas globalmente, fizeram com que o espaço midiático passasse a ser imediatamente tomado por avalanches de projeções, predições, especulações e vaticínios de toda ordem sobre o futuro do consumo e a configuração do que logo se chamou de o “novo consumidor”, ou do “novo normal” nas práticas de consumo. Resultados de pesquisas feitas a toque de caixa, textos, palestras, *webinars*, *lives* e elucubrações de especialistas de todos os naipes e *expertises* mais ou menos reconhecidas, dos mais diferentes matizes ideológicos, tomaram de assalto os nossos espaços virtuais, pessoais e profissionais, inundando todos os dias, incessantemente, nossas *timelines*, caixas postais e perfis digitais.

Prever o futuro, em momentos de profunda crise e de incertezas como o que ora vivemos coletivamente, parece fazer todo o sentido e reveste-se de inegável importância estratégica para os mais diferentes setores e atores sociais, especialmente quando envolve negócios e mercados. Isso, certamente, justifica a busca irrefreável e febril pela antecipação do entendimento do comportamento do consumidor pós-pandêmico.

Sem dúvida, a Covid-19 instaura uma crise de insegurança e instabilidade internacional cuja magnitude e importância não encontram correspondência na sociedade globalizada, desde o século passado. Além disso, a atual pandemia comporta elementos novos da vida coletiva antes não existentes como a megadimensão dos conglomerados urbanos, a virtualização das redes de conexão e interação social, e a intensa mediação tecnológica do cotidiano. Portanto,

o cenário de pânico se faz bastante compreensível e a busca frenética pela projeção e antecipação do conhecimento a respeito do comportamento futuro do consumo social ganham dimensões estratégicas de primeira hora, além de valer pelo aporte de algum conforto e esperança em um futuro que se pretende melhor conhecido e familiarizado por antecipação.

Não se pode ignorar, também, que toda a fragilidade ora vivenciada decorre fundamentalmente da incerteza de que, em um futuro breve, a humanidade poderá contar com uma vacina ou tratamentos comprovadamente eficazes contra o coronavírus, o que mudaria, *per se*, todo o cenário prospectivo atual. Sob tal perspectiva, torna-se bem mais difícil e embaraçoso realizar previsões minimamente seguras sobre futuras racionalidades, afetividades e atitudes dos consumidores. Poucas experiências nacionais e internacionais de flexibilização da mobilidade social têm permitido registrar, por exemplo, a explosão de compras em *shopping centers*, gastos astronômicos em consumo de luxo e inacreditáveis aglomerações em ruas de comércio especializado, como a “25 de março”, em São Paulo.

Qual a fundamentação da sua crítica a esses novos agentes e situações de consumo a que se vem denominando de “novo normal”?

Boa parte do conteúdo que nos chega todos os dias é baseada na simples coleta e apresentação de apanhados de dados sobre resultados pontuais de vendas momentâneas no varejo *on* e *off-line* e alinhavadas apressadamente como tendências inexoráveis de compra e consumo. Assim, o comprador de amanhã é apontado, como se não comportasse margens a dúvidas, enquanto um agente incondicionalmente aficcionado ao *e-commerce*, ao *home office*, ao comércio de proximidade, ao *e-learning*, além de obcecado pela alimentação saudável de maior qualidade e pelos cuidados higiênicos tanto do próprio corpo quanto dos espaços habitados. Este “novo” *shopper* é, também, desenhado como cidadão que emerge da crise muito mais crítico, consciente, solidário, seletivo e sensivelmente tocado pelas causas sociais definidas pelas iniquidades da distribuição de renda e pela exclusão social decorrente

das progressivas perdas das políticas e programas de apoio e proteção do trabalho e da renda ou da falta de ambos.

É preferível pensar que todo este aparato projetivo seja resultado da boa vontade e do sincero desejo de muitos por um mundo melhor, mais justo, equânime e feliz. Neste sentido, a pandemia parece emergir como um divisor de águas a mostrar, quiçá, uma última oportunidade de mudança e regeneração para a humanidade narcisista e consumista, afinada com o projeto da “Grande Saúde”, que o teórico da comunicação Lucien Sfez³ definiu como produto da última ideologia da pós-modernidade e a utopia por excelência do século XXI.

Em outro sentido, porém, toda essa enxurrada discursiva – claramente prematura e não embasada em um conjunto convincente, sólido e maduro de evidências empíricas de abrangência e relevância social – não pode deixar de gerar insatisfação e desconforto cognitivo, especialmente no âmbito das assim chamadas Ciências do Consumo.

Não é de hoje que o mundo se tornou um lugar de fato perigoso para se estar e viver. Existimos imersos em uma sociedade de risco, sujeita a toda sorte de colapsos financeiros, ambientais, políticos e sociais. No entanto, as mudanças que têm resultado das inúmeras crises recentes não vêm impactando o mundo na sua dimensão global e, tampouco, de forma permanente e universalmente inclusiva. A cada uma delas, o capitalismo insone e triunfante tem respondido viva e assertivamente com respostas reformistas e continuístas, sem dar mostras de cansaço e menos ainda de estar disposto a jogar a toalha frente a demandas portadoras da sua crise e derrocada sempre iminentes. Por que seria, então, a pandemia do coronavírus um cenário realmente novo e, em boa medida, revolucionário? Por que teria virado moda afirmar que estamos diante de “um novo normal”, já que não há mais espaço de (re)existência do “normal, normal”? Não temos ainda boas respostas para estas indagações. Portanto, definir e acreditar *a priori* na emergência de um “novo normal” seria, antes de tudo, uma atitude conivente com o *status quo* das relações sociais de produção e de consumo.

3 SFEZ, Lucien. *A saúde perfeita: crítica de uma nova utopia*. São Paulo: Loyola, 1996.

Como deve o consumo ser pensado nas sociedades contemporâneas? E como a pandemia da Covid-19 pode alterar os contextos já conhecidos da chamada sociedade de consumo?

Sabemos que o fenômeno do consumo, na contemporaneidade, supera em muito a simples compra, posse e descarte de objetos. Constitui-se, em realidade, em potente fluxo de comunicação e trocas simbólicas, no interior do qual se constroem, definem, transformam, atualizam e reconfirmam significados e valores comuns. Neste contexto, no qual o ato de consumir não se constitui como processo isolado, mas sim social, as mercadorias, reificadas, regem a subjetividade e a construção das identidades.⁴

Alterações em hábitos e padrões de consumo são produtos de processos lentos, contínuos, que se vão sedimentando em camadas, cozidos no fogo brando das cotidianidades, das experiências e vivências sociais e coletivas. Não são meros estalidos ou agitação. Nem, tampouco, se produzem aos supetões. Alterações verdadeiras engendram regularidades, ritmos, constâncias e por eles são também igualmente moduladas.⁵ Comportamentos pontuais de compra podem e costumam ser meras respostas a estímulos mercadológicos como campanhas publicitárias ou promoções, ou ainda restrições ou alterações qualitativas momentâneas da oferta de bens e serviços.

Não se pode, portanto, tomar o pontual pelo duradouro, o particular pelo universal e o presente pelo futuro.

O que se pode efetivamente afirmar, com algum grau de certeza, é que a crise pandêmica atual acelerou a adoção de novos comportamentos que já se vinham desenhando no cotidiano da vida urbana devido a questões ambientais, geolocacionais e socioeconômicas como o trabalho remoto e a virtualização dos serviços, entre outras.

Por outro lado, porém, tal fato não pode ser suficiente para justificar o avanço acrítico e extremamente abundante de ofertas no mercado

4 JUNQUEIRA, Antonio Hélio. A Igreja entra no clima: comunicação, educação e consumo em “Sobre o cuidado da casa comum” – encíclica papal de Francisco. *Comunicação, Mídia e Consumo*, v. 15, n. 44, p. 598-615, set./dez. 2018.

5 MARTÍN-BARBERO, Jesús. *Ofício do cartógrafo: travessias latino-americanas de la comunicación en la cultura*. São Paulo: Loyola, 2004.

de “novas” teorias, produtos e serviços para a projeção e a interpretação do futuro do consumo. Há, nesse campo, mais fraude e charlatanismo do que de fato ciência, compromisso e engajamento social.

Na área alimentar, o consumo da carne vermelha é um caso emblemático. Há anos, a indústria da carne bovina vem sendo alvo de preocupações e denúncias de agentes sanitaristas e ambientalistas de várias partes do mundo. Contribuem para isso as ameaças da atividade ao desmatamento de florestas e suas altas taxas de emissões de gases de efeito estufa. Para combater tais eventos, reduções no consumo da carne vermelha vêm sendo solicitadas e diferentes campanhas educativas e medidas orientativas são adotadas com o respaldo de autoridades médicas e nutrólogos, de diferentes linhas e orientações em saúde coletiva e dietética. Relações entre alto consumo de carnes vermelhas e incidências de cardiopatias, colesterol elevado, pressão alta e doenças degenerativas, como vários tipos de câncer, parecem não encontrar mais espaço para refutações científicas.

Movimentos ativistas como o vegetarianismo e o veganismo, em diferentes frentes, somam esforços rumo à diminuição, ou até mesmo, eliminação total dos abates animais. No entanto, mesmo no contexto pandêmico atual, o comportamento do consumidor parece não arrefecer em relação à demanda por carne, provocando, ao contrário, escassez e subida de preços frente à necessidade sanitária de redução momentânea de abates e transporte de carnes frigorificadas.

No contexto pandêmico do segmento alimentício, a indústria frigorífica foi uma das mais duramente afetadas, tanto pelas contaminações observadas em suas plataformas, quanto pela exposição social das suas iniquidades sociais e desproteção do trabalho. As rotinas do trabalho nas linhas fordistas de produção do abate de carnes, prevalentes na indústria internacional, tornam o isolamento e as medidas físicas do afastamento pessoal praticamente impossíveis. Proximidades, contatos e manipulações sequenciais e intensas da carne são realidades dadas. Os sistemas de refrigeração empregados reduzem a taxa de renovação de ar. A isso se somam, ainda, inúmeras precariedades nas condições da instalação de dormitórios e espaços de refeições, higienizações e aglomerações de trabalhadores, especialmente

no caso de imigrantes – latinos, no caso dos EUA; romenos, búlgaros e poloneses, no dos países mais ricos da União Europeia.

Mesmo frente a esse quadro, o terror popular do desabastecimento de carnes fez com que autoridades públicas da maioria dos países ignorasse tais problemas e obrigasse os frigoríficos a operar normalmente, configurando, aqui e ali, verdadeiras “zonas de guerra” da carne, opondo autoridades, organizações de saúde coletiva, consumidores e trabalhadores, com nítidas desvantagens para estes últimos.

De fato, a carne é, por excelência, o alimento da distinção entre as classes e o símbolo maior da hierarquia social da comida. Abrir mão de seu consumo, ou apenas correr o risco de sua abdicação temporária, assume proporções, impactos e consequências que ainda não estamos acostumados a vivenciar e aquilatar.

Tal fenômeno nos obriga a fazer algumas reflexões, especialmente por que muitos profetas, visionários e futuristas de primeira hora, revestidos de autoridade autoatribuída, apressam-se em apontar a emergência de um “novo normal” na vida cotidiana, do qual resulta, quase que osmoticamente, um novo consumidor repleto de consciências, propósitos e engajamentos sociais em prol do bem coletivo. Um consumidor disposto, assim, a abrir mão de hábitos, práticas e culturas arraigadas, até mesmo no setor alimentar, o qual se radica em experiências socioculturais, históricas e psicoafetivas profundas.

Evidências empíricas do comportamento do consumidor no mercado pandêmico de carnes não permitiram o registro, pelo menos até este momento, de movimentos de ativismo consciente para a redução solidária no consumo de carnes, especialmente as vermelhas. Pelo contrário, o que se viu foram pressões concentradas de demanda, aumento de preços e necessidades de controlar a venda per capita no varejo, notadamente nos Estados Unidos e na Alemanha, onde a crise frigorífica tem se revelado entre as mais agravadas no cenário mundial.

De que forma a pandemia do coronavírus impacta o consumo dos diferentes grupos sociais?

Há que se ressaltar que os fenômenos vivenciados socialmente na pandemia e eventuais alterações em padrões, hábitos e práticas de

consumo não confluem para resultados equivalentes, nem tampouco somam, sinergicamente, potenciais benefícios coletivos. Muitos deles são, na verdade, contraditórios e socialmente excludentes em diferentes direções e para diferentes grupos. A intensificação do uso dos aplicativos de entrega de produtos (especialmente de comida), por exemplo, vem contribuindo para o nocaute de inúmeros pequenos e médios empreendimentos e para a precarização das relações de trabalho. Se, por um lado, tais modelos de negócios atendem e satisfazem à demanda de parte da população, por outro, contribuem para aumentar o número de superexplorados, de pobres e de miseráveis. Medidas compensatórias adotadas pelas plataformas proprietárias de aplicativos – como subsídios, auxílios a entregadores e redução de taxas de serviços – não têm nenhuma garantia de continuidade futura. Por outro lado, a recuperação de micro e pequenas empresas fechadas certamente terá um custo social de larguíssimas dimensões, quiçá inalcançáveis. Já aplicativos para outras áreas de serviços, como os de transporte compartilhado, somam imensas demissões e falências em escala global, reduzindo a fé inabalável no conceito de que o futuro às *startups* pertence.

Na sua opinião, o que se desenha nas relações e fluxos globais de suprimento alimentar no contexto contemporâneo?

No cenário dos fluxos internacionais das trocas alimentares, a atual pandemia do coronavírus é portadora de possibilidades, em muitos aspectos, sombrias. Nesse contexto, vêm se reinstalando políticas comerciais protecionistas, cujos alvos principais vão desde as mais longas e complexas cadeias globais de suprimento e de valor, como as indústrias de alta tecnologia, até as de suprimento de *commodities* alimentícias.

Na direção dessa ordem de considerações, talvez seja útil ponderar que as ações de governos inábeis – e quiçá imediatistas e irresponsáveis, que despontam por ali e por aqui – podem ser capazes de gerar maiores e mais profundos impactos sobre o consumo do que a própria consciência e necessidades emergentes dos consumidores. É o que estamos assistindo, nesse momento, em que renascem protecionismos e nacionalismos de toda espécie e tamanho, cujos resultados

mais parecem apontar para recrudescer o desabastecimento e aprofundar as desigualdades do que para a reconfiguração efetiva de pretensas soberanias.

Segundo essa ordem de considerações, o que podemos esperar do futuro?

Tecer considerações sobre o futuro do consumo e dos comportamentos de compra parece, sobretudo, tarefa leviana, se não articulada e compromissada com o acolhimento das milhões de pessoas arremetidas à miséria. A pandemia não é socialmente nivelada, tampouco niveladora (até mesmo quanto ao momento e à forma de morrer) e seus efeitos sobre as populações possuem diferentes graus de perversidade condicionados especialmente por classe social, local e condições de moradia. A pandemia reflete a iniquidade social e aprofunda as desigualdades. O que cada um de nós fará quando e se superadas as maiores ameaças do contágio será determinado por um conjunto imponderável de fatores pessoais, familiares, grupais, sociais, globais. Afetos e trabalho, família e compromissos inscreverão diferentes e inúmeras trajetórias ditadas por novas urgências pessoais e intransferíveis.

Que uma nova consciência venha a brotar desta triste e sofrida vivência coletiva é fenômeno desejável, porém seguramente não terá a unidirecionalidade e a universalidade que muitos apressados pretendem. Ela será produto, causa e consequência das mediações sócio-históricas que nos atravessam.

Comida é boa não só para comer, mas também para pensar, já nos ensinava o antropólogo francês Claude Lévi-Strauss, nos longínquos anos da década de 1930. A criticidade do atual momento, que concentra as pandemias do coronavírus, mas também e simultaneamente as da obesidade, da má nutrição e da mudança climática, constitui-se excelente oportunidade para a revisão consciente de padrões, hábitos e práticas de produção e consumo alimentar, em todo o mundo.

Como faremos para lidar com todo este quadro de culturas e carências, hábitos e iniquidades, consciências e urgências, tradições e necessidades de mudanças alimentares será uma demanda de enorme

envergadura para o campo da educação, comunicação e consumo. Tarefa difícil, sim. Porém incontornável, se quisermos seguir adiante com a saúde de pessoas e do planeta, pelo menos na forma como os conhecemos e deles fazemos parte.

Precisamos, por certo, repensar o futuro e nele os fenômenos do consumo ocupam papel central. Porém, necessitamos também pensar e agir com ciência, profundidade e sabedoria e não nos deixarmos ser guiados ou ludibriados por projeções e profecias interessadas e permeadas de astúcias, que mal disfarçam a hábil prontidão dos mercados neoliberais em oferecer “novos produtos e serviços”, “para novos consumidores” no cenário de “um novo normal”, sintagmas que, a bem da verdade, nenhum de nós sabe o que realmente querem significar.

Um novo mundo mais justo, solidário e sustentável urge. Porém, o futuro reconfigurado e desejado não se faz por si mesmo, nem pela inércia criativa das forças dos mercados capitalistas neoliberais. O futuro que queremos se constrói ativamente no hoje, no engajamento ativo das energias transformadoras. Consciências críticas se criam com educação, reflexão e ação. Não brotam simples e inercialmente de mudanças imprevistas do mercado de bens e serviços. Todo o resto é mero exercício de futurismo e ganha-pão das mais diferentes modalidades da cartomancia contemporânea.

Alvin Toffler, um dos mais célebres e respeitados futuristas de todos os tempos, já disse, uma vez: “nenhum futurólogo que se leve a sério trata de previsões. Essas coisas devem ser deixadas aos oráculos de televisão e aos astrólogos dos jornais”. Para ele, seguindo as palavras deliciosamente irônicas de um falso provérbio chinês: “é extremamente difícil profetizar – especialmente em relação ao futuro”.⁶

6 TOFLER, Alvin. O choque do futuro. Rio de Janeiro: Artenova, 1972, p.2.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Tendências atuais da proteção social: considerações sobre o *workfare* e as políticas de ativação

**Current social protection trends: considerations on workfare and
activation policies / Tendencias actuales de la protección social:
consideraciones sobre el workfare y políticas de activación**

Silvio Aparecido Redon¹

Eliane Christine Santos de Campos²

Resumo: Em nossa sociedade, a proteção social institucional se coloca como incontestavelmente necessária ao enfrentamento das expressões da “questão social”. Após um período excepcional de êxito inigualável, canonizado nos modelos de Estado social europeus, os direitos sociais são flagrantemente alvo de ofensivas do capital. Por meio de revisão bibliográfica pertinente ao tema, este artigo objetiva entender as consequências deste

1 Graduação em Serviço Social, mestre em Serviço Social e Política Social (UEL), Doutorando, Universidade Estadual de Londrina. E-mail: silvioredonks@hotmail.com.

2 Graduada em Serviço Social, doutora em Serviço Social (PUC/SP), docente da Universidade Estadual de Londrina. E-mail: elianecampos@uel.br.

panorama para a proteção social e as tendências para sua efetivação em contexto de crise do capitalismo, de altos índices de desemprego e retração das responsabilidades do Estado; tendências consubstanciadas nas medidas de *workfare* e nas políticas de ativação, já presentes nos contextos sociais europeu e estadunidense. O estudo evidencia que vários governos do mundo desenvolvido defendem estas orientações sob a justificativa de manutenção do sistema de proteção social e plena integração social dos indivíduos quando, de fato, estas medidas trazem a penalização dos sujeitos pelas consequências inerentes à expansão do capitalismo.

Palavras-chave: capitalismo; questão social; proteção social; tendências atuais da proteção social.

Abstract: In our society, institutional social protection is undoubtedly necessary to face the expressions of the “social issue”. After an exceptional period of unparalleled success, canonized in European Social State models, social rights are blatantly the target of capital offensives. Through a bibliographic review pertinent to the theme, this article aims to understand the consequences of this panorama for social protection and the trends for its implementation in the context of the crisis of capitalism, high unemployment rates and retraction of State responsibilities; trends embodied in *workfare* measures and activation policies, already present in European and American social contexts. The study shows that several governments in the developed world defend these guidelines under the justification of maintaining the social protection system and full social integration of individuals when, in fact, these measures bring the penalization of subjects for the consequences inherent to the expansion of capitalism.

Keywords: capitalism; social issues; social protection; current trends on social protection.

Introdução

A proteção social faz parte da humanidade. Em diferentes contextos e formas de se efetuar, vai se transformando ao longo da história para responder às necessidades decorrentes das formas como os homens se organizam para produzir e reproduzir seu modo de vida. Tem como objetivo o enfrentamento das condições adversas de vida que os sujeitos podem experimentar em decorrência dos mais variados motivos. Após um curto período de tempo, designado como “era de ouro”, a proteção social sofre com constantes investidas do capital, minando a ideia de qualidade e universalidade assentadas no direito, para medidas paliativas e focalizadas

nas condições mais extremas das expressões da “questão social” – são as novas medidas que nascem no bojo do projeto neoliberal e em contexto de crise do capitalismo.

Este artigo objetiva contribuir para a discussão destas novas tendências da proteção social, originadas nos países de economias centrais e que estão ganhando força ideológica, apontando seus principais delineamentos, características e consequências para a classe trabalhadora. O texto ora apresentado está dividido em dois tópicos: *Significado e desenvolvimento da proteção social*, em que será brevemente explanado o surgimento da proteção social pública para enfrentamento das consequências do desenvolvimento das forças produtivas na sociedade burguesa e; *A era do declínio: as novas tendências da proteção social pública*, momento em que serão explorados o auge e a erosão dos Estados sociais europeus, que alcançaram seus limites a partir da década de 1970, bem como a problematização em torno do *Workfare* e das medidas de ativação, seguidos de uma breve conclusão.

Significado e desenvolvimento da proteção social

Historicamente o homem, como ser social, sempre se protegeu, individual ou coletivamente. Mas notadamente, a proteção social adquiriu outros contornos e dinâmica após a ascensão do capitalismo enquanto modo de produção e o domínio do capital enquanto relação social e toda transformação social oportunizada na esteira da Revolução Industrial do século XVIII. Se, em sociedades pré-industriais, a pobreza se ligava, predominantemente, a um quadro de subdesenvolvimento das forças produtivas, no capitalismo é o potencial do desenvolvimento dos meios de produção, expresso na Lei Geral da Acumulação Capitalista,³ formulada por K. Marx (2017), que

3 No capítulo XXIII, de *O capital*, o objeto de Marx (2017, p. 723) é examinar “a influência que o aumento do capital tem sobre a sorte da classe trabalhadora. Os fatores mais importantes para este estudo são a *composição do capital e as modificações* que ele experimenta no curso do processo de acumulação”. É essa lei que cria o exército industrial de reserva de trabalhadores desempregados e subempregados e que possibilita a extração de mais-valor por meio da crescente exploração do trabalho. (HARVEY, 2018, p. 37).

origina um fenômeno tipicamente inglês:⁴ o pauperismo,⁵ designado posteriormente de “questão social”: “O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’”, sendo esta “[...] constitutiva do desenvolvimento capitalista”. (NETTO, 2011a, p. 157).

Algumas iniciativas inglesas,⁶ tidas como as “protoformas da política social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 27), se dirigiam, de acordo com Polanyi (2000), não à proteção dos riscos de uma sociedade em transformação, mas à punição da vagabundagem e à incitação ao trabalho. Era decretado, por meio da *Poor Law*, a distinção entre os pobres merecedores e os não merecedores, os capacitados ao labor. A *Speenhamland Act*, promulgada em 1795, era menos rigorosa, proporcionando uma renda mínima por meio de um abono que acompanhava o preço do pão, o principal alimento para a sobrevivência dos trabalhadores do século XVIII, segundo Thompson⁷ (1998). Na verdade, esse ato ia na contramão da *Poor Law*, já que “[...] proclamava o princípio de que nenhum homem precisava temer a fome porque a paróquia o sustentaria e à sua família, por menos que ele ganhasse” (POLANYI, 2000, p. 112). E até ser extinta, “não fazia distinção entre os desempregados capacitados, de um lado, e os idosos, enfermos e crianças, de outro” (POLANYI, 2000, p. 118), expressando um inquietante universalismo que garantia, mesmo de forma ínfima, a negociação da força de trabalho num momento em que o capitalismo clamava por um mercado livre.

4 De acordo com Engels (2010, p. 41), o proletariado foi o principal resultado da Revolução Industrial e a sua situação enquanto classe é a expressão máxima da miséria social. Mas as suas condições de vida, em sua forma “clássica”, só existem no Império Britânico, em especial na Inglaterra.

5 O pauperismo é uma fração do exército industrial de reserva à qual pertence todo trabalhador desempregado ou parcialmente empregado. É o “inferno da indigência”, o mais “profundo sedimento da superpopulação relativa”. (MARX, 2017, p. 755).

6 Dentre algumas medidas, Polanyi (2000) destaca a *Poor Law* (1536 e 1601); o *Statute of Artificers* (1563); o *Act of Settlement* (1662); *Speenhamland Act* (1795) e a *Poor Law Reform Act* (1834).

7 O autor ainda destaca que, em tempos de preços altos, mais da metade do orçamento familiar de um trabalhador poderia ser gasto com pão; o aumento dos preços era a principal razão da mobilização dos trabalhadores no século XVIII. (THOMPSON, 1998, p. 153).

Apesar de efeitos adversos,⁸ a revogação da *Speenhamland* em 1834, com a introdução da *Poor Law Reform*, deixou a classe trabalhadora à sua própria sorte, sem qualquer assistência externa, instituindo o trabalho como única fonte legítima de renda. Segundo Pereira Pereira (2011, p. 76), além da extinção do abono, a nova lei reintroduziu a internação nas *Workhouses* dos capacitados a trabalhar; a destinação da assistência aos incapacitados, como enfermos, idosos e inválidos; e, a aplicação do princípio da menor elegibilidade, em que as condições de vida de quem recebesse a assistência fossem menos atrativas do que a vida dos trabalhadores pior remunerados.

Esse foi o destino da nossa civilização, contrariando a ideia idílica de que, com a dominação da natureza, a vida de abundância viria para todos. Ao passo em que se desenvolviam formas mais aprimoradas de proteção social, da caridade, da filantropia e assistência privada, ficava claro o destino da nossa sociabilidade, assentada na propriedade privada:

[...] o de que a riqueza produzida pelo trabalho humano não seria desfrutada por todos, mas por quem detinha os meios de produção e, conseqüentemente, poderes econômicos e políticos para se apropriar privadamente do produto coletivo desse trabalho. Logo, a divisão da sociedade em classes diferentes, como pré-requisito para a instauração das desigualdades sociais, tornou-se aceitável, quando não defendida [...]. (PEREIRA, 2016, p. 22).

As condições de vida da população, que chegavam mesmo a desafiar os próprios limites humanos e denunciavam a “questão social”, foram ricamente descritas por Engels (2010), em sua passagem pela Inglaterra, nos anos de 1840. Por traz da imponência da cidade londrina capitaneada pelo progresso, está o sacrifício dos operários, da “melhor parte de sua condição de homens”, envoltos na “multidão que se movimenta pelas ruas [e que] tem qualquer coisa de repugnante, que revolta a natureza humana”, arquetonicamente isolados e ignorados pela elite (ENGELS, 2010, p. 68). Mas, concomitantemente

8 A *Speenhamland* teve, como principal resultado, a queda dos salários a um patamar abaixo do nível de subsistência, além de impedir a estruturação de uma moderna classe trabalhadora, fato consumado após sua extinção. (POLANYI, 2000).

às transformações substanciais da sociedade, e em meio às cada vez mais graves crises, a burguesia não forjou apenas as armas que lhe trarão sua destruição, “produziu também os homens que empunharão essas armas – os operários modernos, os proletários” (MARX; ENGELS, 2010, p. 46), a classe verdadeiramente revolucionária, *cuja realidade de vida decai com o aumento exponencial do progresso capitalista e sua capacidade de produzir riqueza*. Ao passo em que a indústria se desenvolve, cresce o proletariado, sua força e ele “adquire maior consciência dela”. (p. 47).

Naquele momento – a segunda metade do século XIX –, a força de trabalho reagia à exploração extenuante, fundada na mais-valia absoluta, com a extensão do tempo de trabalho, e também à exploração de mulheres e crianças. A luta de classes irrompe contundentemente em todas as suas formas, expondo a questão social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 54).

Vale apontar que essa contradição não era conceitualmente entendida: não eram claras as causas dessa disparidade social: “para espanto dos pensadores da época, uma riqueza nunca vista passou a ser companheira inseparável de uma pobreza nunca vista” (POLANYI, 2000, p. 126-127). Pereira Pereira (2011, p. 81) aponta que, por isso, o pauperismo passou a ser designado de “questão social”, um paradoxo que não encontrava explicações. Dentre as teorias que desmontaram para desmistificar esse imbróglio, destaca-se a marxiana,⁹ que descortinou os mecanismos de produção e reprodução da sociedade capitalista sob a perspectiva da totalidade, expressa numa realidade contraditória e em movimento, vinculada “a um projeto revolucionário”. (NETTO, 2011b, p. 10).

Como nos informa Pereira (2016), a partir desse momento, a proteção social é redimensionada devido à nova forma de exploração industrial e a crescente mobilização operária, exigindo do Estado medidas protetivas e melhores condições de vida na perspectiva do direito. Buscando legitimidade política, o Estado é obrigado a atender pontualmente as reivindicações da classe trabalhadora, mas sem

9 Pelo termo, queremos destacar a produção teórica do próprio K. Marx e, eventualmente, em conjunto com seu parceiro intelectual, F. Engels.

abandonar o uso da repressão, como o ineditismo do seguro social originado na Alemanha de Bismarck.¹⁰ Esse é o momento em que ao capitalismo concorrencial sucede a era dos monopólios, que superdimensiona as contradições capitalistas, *dentre elas o aumento do exército industrial de reserva devido a introdução de novas tecnologias. “A preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem”* (NETTO, 2011c, p. 26, grifos no original). É nessa conjuntura:

[...] que as sequelas da “questão social” tornam-se – mais exatamente: podem tornar-se – objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica que a “questão social” se põe como alvo de políticas sociais. (NETTO, 2011c, p. 29, grifo no original).

Portanto, a ideia da proteção social pública, alicerçada nas políticas sociais públicas como forma de enfrentamento das expressões da “questão social” e que objetivam os direitos sociais, nasce num contexto de efervescência do movimento operário frente às mazelas decorrentes do processo de industrialização/urbanização e da resposta burguesa, via Estado, para manter a ordem social vigente. Se as políticas sociais são funcionais ao processo de acumulação capitalista ao socializar as responsabilidades pelas perdas e riscos do processo produtivo e mantendo um nível aceitável de consumo para a realização do mais-valor, atuando na queda tendencial da taxa de lucros, também atendem, em especial, às políticas de proteção social, e às demandas da classe trabalhadora ao responderem, de diversas formas e graus, as necessidades de cobertura de riscos e de sobrevivência, próprias da condição humana; é a contradição da política social.

10 As iniciativas de seguro compulsório implantado em 1883, visavam à garantia de renda em momentos de perda da capacidade laborativa. Destinada a algumas categorias específicas de trabalhadores, tinha por objetivo desmobilizar as lutas sociais dos operários organizados em greve (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 65). Percebemos aqui a importância da pressão exercida pela classe trabalhadora frente ao Estado e ao capital na busca por seus direitos.

Como vimos, a proteção social desnuda não somente a necessidade de atuar frente às intercorrências naturais da vida, mas também às consequências da relação de dominação entre os homens. As protoformas das políticas sociais indicam o caráter da proteção social: o foco era no indivíduo, para atender às necessidades mais primárias do sujeito, voltada para certos grupos prioritários, tidos como incapazes, e coercitivamente impondo o primado liberal do trabalho para combater a vagabundagem. Era, portanto, altamente seletiva e restritiva, com alto caráter estigmatizante.

Este panorama é alterado quando as políticas sociais se generalizam na primeira metade do século XX, erigindo os modernos sistemas de proteção social,¹¹ especialmente após a Segunda Guerra Mundial. O pacto social firmado entre Estado, mercado e setores organizados da classe trabalhadora, se voltou para o enfrentamento da crise que se arrastava desde 1929, a destruição causada pelo conflito bélico e as ameaças socialista, ao Leste Europeu, e fascista na Europa Ocidental (PEREIRA, 2016, p. 26). Perdurando por cerca de trinta anos, essa forma de organização sociopolítica encontra seus limites no início da década de 1970, quando toda essa complexa edificação foi ameaçada por uma contraofensiva do capital em resposta a uma nova crise.

11 Na definição de Boschetti (2012, p. 756): “[...] um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, nem tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que as políticas sociais não constituem, em si mesmas, um sistema de proteção social. O que o configura é o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação. A composição dos sistemas de proteção social varia de um país para outro, mas a seguridade social (previdência, saúde, assistência social) constitui o núcleo duro em praticamente todas as nações”.

A era do declínio: as novas tendências da proteção social pública

Defendendo um sistema de proteção social estatal, Cobo (2012) define seu direcionamento e objetivos:

[...] um sistema de proteção social se direciona a todos os indivíduos, sejam eles pobres e vulneráveis ou não, e tem como objetivo fundamental a garantia dos seus padrões de vida frente a quaisquer situações em que tais padrões possam sofrer reveses ou rupturas. E não só pela ótica da justiça social, mas também porque tais rupturas, se não revertidas a tempo, geram inúmeras externalidades negativas, como o desaquecimento da economia, gastos com saúde, baixos níveis de aprendizado e produtividade, aglomerações urbanas precárias etc. Um sistema de proteção social bem consolidado prevê, portanto, a cobertura dos indivíduos ao longo do seu ciclo de vida (em particular as fases mais vulneráveis – infância e velhice), além de ações mais imediatas de enfrentamento de eventualidades (desemprego, doença, incapacitação para o trabalho) e de alívio da pobreza. De uma forma geral, é o Estado que promove tais proteções porque a provisão privada de determinados serviços ou seguros sociais não se mostra economicamente eficiente e pode ser injusta, por restringir o acesso de parte da população. (COBO, 2012, p. 19-20).

Dessa forma, os Estados Sociais se configuraram nos países de capitalismo central garantindo direitos e deveres, além de atuar como um amortecedor dos ciclos de crise, em contexto de produção fordista. Dentre suas variantes (ESPENING-ANDERSEN, 1991), convergiram medidas intervencionistas estatais, orientadas pelas ideias de Keynes, somadas à ampliação dos serviços e benefícios públicos para além do seguro contributivo, prevista no Plano Beveridge, conformando o projeto de seguridade social¹² e a ideia de cidadania moderna, formulada por T. S. Marshall. (GOMES, 2016).

12 Segundo Jaccoud (2009), a Seguridade Social representa uma proteção aos riscos que contempla toda a população, uniforme nas suas prestações e na sua organização institucional e independente de contribuição prévia, como exigido no seguro. Se identifica à solidariedade social aos sujeitos impedidos de prover suas necessidades ou de fazê-lo de forma adequada.

As estratégias – pleno emprego, direitos sociais amplos e universais, sustentação da demanda efetiva e do consumo – estiveram na base dos sistemas de proteção social na Europa Ocidental até meados da década de 1970, e se constituíram na principal política para debelar a crise de 1929 e assegurar forte crescimento econômico entre 1945 e 1975. (BOSCHETTI, 2012, p. 758).

Para a compreensão mais apurada da proteção social no “capitalismo tardio” (MANDEL, 1982), dois pontos se colocam como necessários: o primeiro é o entendimento sobre a categoria Estado, o que nos faz nos distanciarmos de concepções ortodoxas que compreendem o Estado como funcional apenas à burguesia e as medidas de proteção social somente como uma alternativa capitalista para a manutenção e ampliação da acumulação. Por essa visão, as políticas sociais perdem seu caráter de direito e sua peculiaridade contraditória, invalidando a luta de classes e o projeto social da classe trabalhadora. Essa é, por exemplo, a visão de Ernest Mandel,¹³ a quem o Estado não possui função social. Outro ponto, é destacar que o Estado Social, “umas das obras institucionais [...] das mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar”, nas palavras de Fiori (1997), não teve a pretensão de socializar a riqueza produzida, e privadamente acumulada, à toda população. Contudo, isso não invalida seus resultados ao alterar o padrão de desigualdade entre as classes sociais durante o século XX (BOSCHETTI, 2012, p. 755). Mas não podemos fugir da ideia de que as respostas positivas do Estado à classe trabalhadora são oferecidas na medida em que possam ser refuncionalizadas para a maximização dos lucros, como bem pontuou Netto (2011c). Quando

13 De acordo com Mandel (1982, p. 333-334), as funções estatais são: a criação das Condições Gerais de Produção, não lucrativas para o capital privado; a repressão a qualquer ameaça ao modo de produção capitalista, incluindo o uso da força e do direito e a integração da classe dominada por meio da garantia da incidência da ideologia burguesa, providenciando a dominação dos explorados sem o uso da força. Sobre o Estado Social, concebido pelo autor como uma “ilusão”, diz que a ampliação da legislação social foi uma “concessão” à crescente luta proletária para proteger o capitalismo e, ao mesmo tempo, serviu para responder aos interesses da reprodução ampliada ao assegurar a reconstituição da força de trabalho ameaçada pela superexploração (MANDEL, 1982, p. 338-339). São as políticas sociais que agem como um mecanismo dessa integração.

isso não é mais possível, o capital direciona sua ofensiva sobre os direitos sociais, como aconteceu a partir dos anos 1970, sinalizando a erosão do Estado Social europeu.

A crise do capitalismo já se anunciava entre os anos de 1966/1967, quando Mandel (1982, p. 126) identificou a desaceleração econômica e a passagem de uma “onda longa com tonalidade basicamente expansiva” para uma “onda longa com tonalidade basicamente de estagnação”, numa clássica crise de superprodução, tendo como repercussão a queda tendencial da taxa de lucros. Crise que expressa a impossibilidade de o capitalismo operar sem instabilidade de seu funcionamento estrutural e manter os altos lucros desse período expansionista em que se assentava a vigência do Estado Social.

Segundo Gomes (2016), isso requereu do capital um redimensionamento da produção capitalista por meio de uma reestruturação marcada por uma revolução tecnológica que se sustentou na microeletrônica e num conjunto de inovações organizacionais, significando a passagem de padrão fordista para o modelo toyotista (flexível) de produção. Significou, também, a ruptura do pacto entre as classes assentado na alta lucratividade e que permitiu o reconhecimento, por parte da burguesia e sem prejuízos à acumulação, de amplos direitos em benefício da classe trabalhadora que havia renunciado, sob direção dos partidos social-democratas, a luta social na perspectiva da emancipação humana em troca de direitos sociais imediatos nos limites de uma sociedade dividida em classes, contrarrestando o vetor revolucionário do operariado.

Assim, esse processo de reestruturação e crise, como unidade orgânica real e que se tornou mundial e sem precedentes, reeditava com mais vigor problemas afetos à “questão social”, os quais a “era de ouro” parecia ter eliminado. O mundo se viu novamente às voltas com o desemprego em massa, o aprofundamento da pauperização da classe trabalhadora, as rigorosas depressões cíclicas e uma forte ofensiva ao *Welfare State*. (GOMES, 2016, p. 67).

De acordo com Katz (2016), é nessa quadra histórica que temos a emergência do neoliberalismo, dramaticamente instituído no Chile

sob um governo ditatorial e que iria se tornar mundialmente hegemônico na década de 1990, na sua busca pela recomposição da taxa de lucro anterior à crise. Em linhas gerais, o neoliberalismo representa um ataque violento aos direitos conquistados num momento de recessão econômica, que potencializa a desigualdade social, a expansão da pobreza e a precarização maciça do trabalho em nível global. Não se constituindo em um corpo teórico específico, Draibe (1993) alerta para a dificuldade de identificar as propostas neoliberais sobre as políticas sociais,¹⁴ pois aquele se estrutura em proposições práticas.

Substancialmente, Fiori (1997) aponta não haver diferença entre o novo e o velho liberalismo. Mas o neoliberalismo se destaca por suas particularidades: a busca por uma pretensa cientificidade no trato do individualismo; a amplitude global que alcançou com a derrocada comunista e, fundamentalmente, o ataque vigoroso e persistente do capital sobre as políticas sociais e o trabalho diante da vitória ideológica do neoliberalismo, tendo como objetivo o desmonte do *Welfare State*.¹⁵ Em síntese:

[...] não é dito que, apesar da queda dos salários, do empobrecimento absoluto da população e do aumento do desemprego, é exatamente nesta hora que segue sendo proposto o *avanço do desmantelamento dos sistemas de proteção social* como único caminho possível para aumentar o número de postos de trabalho, sobretudo nos casos dos países europeus. (FIORI, 1997, p. 209-210, grifo meu).

14 Segundo Draibe (1993), essa dificuldade de identificar as orientações neoliberais no que se refere às políticas sociais decorre de o neoliberalismo ser entendido enquanto ideologia com propostas práticas, não se estabelecendo como um corpo teórico próprio. Outro ponto é que essas proposições sofrem modificações ao longo do tempo, principalmente sobre as responsabilidades públicas e estatais nos âmbitos da educação, combate à pobreza ou crescimento sustentado. Por fim, a autora destaca que o neoliberalismo se nutre de proposições que não são originalmente suas, embora isso possa ser escamoteado e usado para lhe garantir uma persuasão de ideias.

15 Antes consideradas como impulsionadoras do desenvolvimento, as políticas sociais passaram a ser vistas como freio do crescimento econômico, sendo os sistemas de proteção social acusados de serem os responsáveis pelo impedimento da superação da crise devido ao peso do Estado Social, das despesas crescentes e amplas prestações sociais. (BOSCHETTI, 2012).

Nesse movimento, alguns autores têm denunciado o despertar de algumas novas tendências da proteção social, numa regressão à sua condição de direito: o neoliberalismo adota medidas que transferem a responsabilidade dessa proteção aos indivíduos que necessitam da intervenção estatal. Em curso, está uma nova herança dos Estados Unidos chamada *WorkFare*, em substituição ao *Welfare State*, consistindo na “ativação” dos dependentes da proteção social a desempenharem alguma atividade rentável em troca da assistência recebida. Isso, sem a problematização das condições do mercado destinado à essa força de trabalho, “geralmente precário, flexível, desprotegido e de baixa remuneração” (PEREIRA, 2016, p. 31). Boschetti (2012) aponta que as políticas de ativação estão na base das principais reformas dos países europeus a partir dos anos 2000, fortalecendo a velha dicotomia entre trabalho e assistência social, segundo a qual os pobres aptos ao trabalho devem desempenhar qualquer atividade para garantir o direito a um benefício assistencial.

Mas alguns autores indicam que os conceitos de *Workfare* e políticas de ativação não possuem correspondência tão imediata (GOUGH, 2000; SILVA, 2004; LAVILLE, 2000). As similaridades estão em que essas medidas passaram a ser implementadas no continente europeu, em contexto de altos índices de desemprego e de um aumento de pessoas vivendo da assistência social, sobrecarregando as contas públicas. Veio como resposta ao robusto Estado Social europeu para o enfrentamento à pobreza e à falta de emprego, bem como o combate às medidas compensatórias, que agora não mais apresentam resultados satisfatórios, e uma certa dependência econômica e desestímulo ao retorno ao emprego remunerado, que insistentemente aparecem no discurso liberal. Começamos tratando do *Workfare*.

Gough (2000, p. 55) indica que não há um consenso sobre a definição desse conceito. Descreve-o como “um programa punitivo para reduzir despesas do bem-estar e disciplinar os destinatários da assistência social”. Altamente moralizante, tem sua origem vinculada ao debate estadunidense da “subclasse”, originada de uma cultura de dependência proveniente de um “Estado Providência” generoso e caracterizada por deficiências comportamentais que os distinguem dos “pobres merecedores”.

Surgido em meio às críticas neoliberais à ampla proteção social dos países que adotaram modelos abrangentes de proteção social, Silva (2004) defende que as medidas de *Workfare*:

[...] baseiam-se exclusivamente no princípio de que toda a prestação social supõe uma contrapartida da parte do beneficiário, o qual deverá estar disponível para aceitar qualquer proposta e formação ou emprego. Trata-se, pois, de uma activação reduzida ao elemento da condicionalidade e que visa implícita ou explicitamente uma redução significativa das despesas sociais. (SILVA, 2004, p. 4).

Nota-se que essas medidas se destinam a incitar ao trabalho, independentemente de sua natureza e condições, além de diminuir os gastos públicos com a área social; seria um duplo benefício, mesmo que conquistado de uma forma impositiva e inconsequente, já que essas medidas podem agravar a questão da precarização do trabalho, não só nos referido à sua efetivação, mas à sua oferta, com redução dos salários e aumento da carga horária.

Seguindo essa linha de pensamento, Laville (2000, p. 142) também aponta o caráter constrangedor do *Workfare*, na medida em que seria uma luta contra uma “cultura de assistência” proveniente das políticas do *Welfare*, em que os beneficiários seriam forçados a mudar de atitude, obrigando-os a aceitar um emprego em troca dos mínimos sociais. Diz o autor que “o aspecto obrigatório, e mesmo punitivo, do *workfare* é o ser frequentemente acompanhado de mecanismos de supressão ou redução do montante dos subsídios, em caso de recusa do trabalho ou formação propostos”. Por essa interpretação, a pobreza é novamente concebida a partir das escolhas individuais, num retrocesso interpretativo da realidade.

Retomando Gough (2000), o autor trabalha a ideia do *Workfare* a partir da sua “teoria das necessidades humanas”.¹⁶ Primeiramente,

16 Teoria desenvolvida com Len Doyal, em que se distingue as noções de desejos e necessidades; estas, todas como universais, quando não satisfeitas podem ocasionar graves danos objetivos, tendo como repercussão um impedimento à participação social bem-sucedida. A partir disso é que são definidas as necessidades básicas, elementares e universais, consideradas como pré-requisitos universais para essa participação: *saúde e autonomia* físicas. A sobrevivência e saúde física são essenciais para a atuação em sociedade. Mas os

diz que uma dependência longa é prejudicial para a autonomia e para a participação social, e que a contrapartida pode ser benéfica para que os sujeitos não tenham reduzida a sua autonomia, pois os beneficiários são vistos como dependentes dos rendimentos alheios. Porém, é taxativo quando diz que o *Workfare* é prejudicial para essa autonomia.

Programas de trabalho punitivos, degradantes e estigmatizantes, assim como atividades infundadas de procura de emprego, lesam as bases do autorrespeito. As atividades exigidas aos beneficiários não são vistas como contribuindo para o bem comum, mas sim contribuindo para a sua própria vergonha. O autorrespeito, um componente essencial da autonomia, é enfraquecido e não reforçado. (GOUGH, 2000, p. 59-60).

Esse entendimento é contrastante quando se pensa nos programas de ativação, entendidos por outra ótica. A ativação pode ser benéfica à autonomia e à participação social. A educação e a formação desenvolvem a participação, bem como a profissionalização e os programas inclusivos diminuem a estigmatização (GOUGH, 2000). Isso porque as políticas de ativação, que, num certo consenso entre os autores já referenciados, passaram a ser adotadas com mais vigor pelos países da União Europeia, em 1997, quando foram aprovadas, no Conselho Europeu do Luxemburgo, as Linhas Diretrizes para o Emprego possuem uma conotação diferente do *Workfare*:

Defino como ativação um conjunto de ações que tem por finalidade aumentar o grau de empregabilidade do beneficiário de uma prestação social, através de sua articulação organizada com uma oferta de emprego ou de formação, ou qualquer outro tipo de medida ativa (conselho, orientação profissional, reabilitação sociopsicológica, trabalho voluntário). (SILVA, 2004, p. 2).

Na sua defesa, Laville (2000) argumenta que, diferentemente do *Workfare*, as medidas de ativação não são obrigatórias e os beneficiários têm a opção de participarem ou não desses programas, sendo

seres humanos também têm autonomia de ação, a capacidade de fazer opções. (GOUGH, 2000).

compreendidos como vítimas de um mercado cada mais precarizado e da fragilidade das solidariedades familiar e comunitária. Diante da insuficiência dos sistemas de proteção e assistência social na prevenção da pobreza, a sociedade tem a obrigação de oportunizar chances de reinserção: “em certa medida, as políticas de ativação são uma tentativa de resposta à exigência de dar um conteúdo concreto ao direito ao trabalho para todos” (LAVILLE, 2000, p. 142). Contudo, as políticas sociais na Europa não são puras, buscando referência nos dois modelos.

Mas Silva (2004) aponta não haver um consenso em torno da ativação das políticas sociais: se, de um lado, a grande maioria dos governos as defendem como solução para o desemprego e como meio de integração dos sujeitos ao mercado de trabalho, o que contribuiria para o problema do desemprego e pobreza, além de reduzir os custos da assistência social e aumentar as contribuições, melhorando a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, de outro lado, a maioria das ONGs, sindicatos e instituições ligadas às igrejas responsabilizam os programas de ativação pelas inflexões negativas do mercado de trabalho, como a precariedade e a deterioração da qualidade do trabalho.

A título de complemento sobre a dificuldade de conceituar *Workfare* e políticas de ativação, Hespanha e Matos (2000) trabalham somente com a última designação, mas inserem características referentes ao *Workfare*, pois concebem a ativação de forma dual, podendo ser positiva e negativa. Pontuam que o desemprego, agora estrutural, é resistente às políticas convencionais, que falham na sua capacidade de integração e perdem seu prestígio. Essas medidas de ativação são orientadas para manter os trabalhadores em atividade, promovendo a criação de novos empregos (de qualquer natureza), ou aumentando sua empregabilidade. Sem estratégia comum de combate ao desemprego, os Estados “consideram a participação no mercado de trabalho como indissociável do processo de inserção social da sociedade moderna” (HESPANHA; MATOS, 2000, p. 90). Mesmo observando o lado negativo, o da compulsão ao trabalho como justificativa para o recebimento do subsídio, os autores assim se expressam sobre as políticas de ativação:

[...] defendemos que as políticas de ativação estimulam a autonomia dos trabalhadores atuando como trampolim entre situações de exclusão e uma efetiva inserção sócio profissional. É que situações de pobreza e exclusão só podem ser combatidas através da efetiva participação das pessoas na vida social e de trabalho, e nunca apenas através da mera percepção de um rendimento sem contrapartida. (HESPANHA; MATOS, 2000, p. 92).

Os autores condensam, em seu entendimento, as noções de *Welfare* e de políticas de ativação, sob esta última rubrica. Trazem, assim, uma questão moral muito própria de nossa sociedade capitalista: a de que não é justo que um sujeito receba ajuda sem prestar nenhuma contrapartida. Seria uma espécie de “direito condicionado” em que, para seu acesso, o beneficiário deve desempenhar alguma atividade laboral como contribuição social pela assistência recebida.

Considerações finais

Historicamente, a proteção social se desvencilha de um caráter residual e moralmente condenado para atingir seu mais elevado desenvolvimento, pautado na universalidade e qualidade dos serviços e benefícios sociais e sustentado por uma prática política construída no reconhecimento dos direitos e na responsabilização do Estado como seu maior garantidor. Essa excepcionalidade temporal, e geográfica, dos Estados sociais, encontra seus limites tão logo uma nova crise do sistema capitalista cinda esse período de elevada acumulação de riquezas. A partir desse momento, os ataques aos sistemas de proteção social se tornam frequentes e cada vez mais articulados, combinando discursos e medidas que evidenciam o retrocesso social, mas sob a justificativa da necessidade de reforma institucional para melhor administração dos gastos públicos.

Vivemos um momento muito adverso para a proteção social: primeiramente, porque a crise do sistema impede a ampliação e a garantia dos direitos sociais nos moldes do Estado social que vigorou após a Segunda Guerra; isso compromete diretamente o processo de acumulação capitalista. Depois, o desemprego impacta na arrecadação dos seguros sociais obrigatórios que estruturam os

sistemas protetivos. A projeção para as políticas sociais públicas é que elas sejam cada vez mais focalizadas e residuais, ampliando as condicionalidades e as exigências pela situação de beneficiário, num retorno às práticas inglesas dos séculos passados. Essa realidade, envolta na meritocracia e na distinção dos mais carentes, torna a assistência social um mecanismo de incitação para um mercado de trabalho predador e estagnado. Nesse momento, em que as expressões da “questão social” são maximizadas, as possibilidades de ações de caráter público protetivo, para atenuar as consequências de um sistema econômico empobrecer a maioria da população, ficam radicalmente comprometidas.

Este argumento encontra sustentação na análise das orientações de *Workfare* e da ativação das políticas sociais já explanadas. Essas medidas de compulsão ao trabalho delimitam uma volta a práticas constrangedoras e estigmatizantes do início da ascensão do capitalismo, pautadas na necessidade de retribuição pela proteção conseguida. Mesmo a ativação, sendo melhor interpretada por alguns autores, não considera a situação do mercado de trabalho, desprotegido e com relações trabalhistas cada vez mais precárias, que se expressam em baixos salários e contratos empregatícios cada vez mais flexíveis, minando as garantias do trabalhador.

Nessa quadra de regressão civilizatória, uma forma de enfrentamento ainda pode ser encabeçada pela classe trabalhadora. Para isso, temos que encarar a sua situação atual, de alienação e despreparo, de uma batalha diária para garantia de suas condições objetivas mais imediatas. De uma classe que não está organizada nem para a luta em torno dos direitos nos limites do capital, quanto mais para a emancipação humana. A resposta pode estar na politização dos sujeitos, na sua compreensão enquanto classe social fundamental, visando aumentar sua conscientização, organização e combatividade. Isso envolve a noção sobre as políticas sociais, que não devem ser descartadas; muito embora não alcancem as estruturas sociais, elas alteram realidades. Devem ser encaradas como um campo de disputa política. Mas que esta defesa não seja um fim em si mesmo.

Aceito para publicação em 03/08/2020.

Referências

- BEHRING, E Rossetti; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOSCHETTI, I. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.
- COBO, B. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86-101, 1993.
- ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Segundo as observações do autor e fontes autênticas. São Paulo: Boitempo, 2010.
- ESPENING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- FIORI, J. L. Neoliberalismo e políticas públicas. In: _____. Os moedeiros falsos. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- GOMES, C. **Em busca do consenso: radicalidade democrática e afirmação de direitos. Tendências contemporâneas no Serviço Social**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- GOUGH, I. Do Welfare ao WorkFare: Integração Social ou Trabalho Compulsivo? In: Seminário Europeu – **Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo**, Portugal, fev./2000.
- HARVEY, D. **A loucura da razão econômica – Marx e o capital no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- HESPANHA, P.; MATOS, A. R. Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas ativas de emprego. **Sociologias**, ano 2, n. 4, p. 88-109, jul.-dez./2000.
- JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009, p. 57-86.
- KATS, C. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo e socialismo**. São Paulo: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016.
- LAVILLE, J. L. Inserção e workfare na Europa: perspectivas históricas e ideológicas. Reflexões a partir do exemplo francês. Seminário europeu: **POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO**, 2000, Almancil/Portugal: União Europeia. Actas..., 2000.
- MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril S./A, 1982.

MARX, K. **O capital**. Crítica da economia política. Livro Primeiro: O Processo de Produção do Capital. 31. ed. v. II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. In:_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011a, p. 151-161. Apêndice à terceira edição.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011b.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011c.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo**. Críticas a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA PEREIRA, P. A. **Política social**. Temas e questões. São Paulo, Cortez, 2011.

POLANYI, K. **A grande transformação** – As origens de nossa época. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

SILVA, A. Políticas de ativação e de inclusão social no quadro da União Europeia. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, 2004, Coimbra/Portugal. Anais...,2004.

THOMPSON, E. P. A economia moral da multidão inglesa no século XVIII. In:_____. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

A crise do capital e as refrações da questão social

The crisis of capital and the refractions of the social issue /
La crisis del capital y las refracciones de la issue social

Pâmela Karoline Lins Alves¹

Resumo: O presente artigo objetiva analisar as refrações da “questão social”, diante da atual crise do capital, observando as novas configurações postas diante da hegemonia neoliberal. Diante disto, em um primeiro momento, será feita uma revisão bibliográfica utilizando Marx (2018), Santos (2012) e Netto (2011), buscando resgatar suas contribuições no que tange à “questão social”. Posteriormente, o artigo pretende partir da análise de Mézáros (2011), em sua abordagem sobre a crise estrutural do capital, observando o papel que o Estado passará a desempenhar nesse novo estágio capitalista, e as respostas dadas por ele às manifestações da “questão social”. Além disso, também serão utilizados os dados de Teixeira e Neves (2018) e de Boschetti e Teixeira (2019), para demonstrar como a

1 Graduada em Serviço Social. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na UFPE. E-mail: pamela.t9@hotmail.com.

crise do capital tem aprofundado, em seus “limites últimos”, os processos de exploração da força de trabalho e produção da miséria.

Palavras-chave: questão social; crise estrutural; Estado capitalista.

Abstract: This article aims to analyze the refractions of the “social question”, in the face of the current capital crisis, observing the new configurations put before neoliberal hegemony. Therefore, at first, a bibliographic review will be made using Marx (2018), Santos (2012) and Netto (2011), seeking to rescue their contributions regarding the “social issue”. Later, the article intends to start from the analysis of Mészáros (2011), in his approach on the structural crisis of capital, observing the role that the State will play in this new capitalist stage, and the answers given by him to the manifestations of the “social question”. In addition, data from Teixeira and Neves (2018) and Boschetti and Teixeira (2019) will also be used to demonstrate how the capital crisis has deepened in its “ultimate limits” the processes of exploitation of the workforce and production of poverty.

Keywords: social question; structural crisis; capitalist State.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar las refracciones de la “cuestión social”, ante la actual crisis de capital, observando las nuevas configuraciones puestas ante la hegemonía neoliberal. Por lo tanto, al principio, se realizará una revisión bibliográfica utilizando Marx (2018), Santos (2012) y Netto (2011), buscando rescatar sus contribuciones con respecto a la “cuestión social”. Más tarde, el artículo pretende partir del análisis de Mészáros (2011), en su enfoque sobre la crisis estructural del capital, observando el papel que el Estado desempeñará en esta nueva etapa capitalista, y las respuestas dadas por él a las manifestaciones de la “cuestión social”. Además, también se utilizarán datos de Teixeira y Neves (2018) y Boschetti y Teixeira (2019) para demostrar cómo la crisis capital ha profundizado en sus “límites finales” los procesos de explotación de la fuerza de trabajo y la producción de la pobreza.

Palabras clave: pregunta social; crisis estructural; Estado capitalista.

Introdução

Este artigo tem o intuito de realizar uma análise sobre a “questão social”, apontando seus limites e contradições. Para isso, a metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, utilizando os principais autores que abordam o tema. Neste sentido, parte-se da análise de Marx quanto à “lei geral de acumulação capitalista”, buscando demonstrar o antagonismo na relação entre o capital e o trabalho,

que perpassa a maneira como se constitui e se desenvolve o modo de produção capitalista.

Cada dia se torna mais claro que as condições de produção em que se move a burguesia não tem caráter unitário, simples, mas dúplice; que nas mesmas condições em que se produz a riqueza, produz-se também a miséria; que nas mesmas condições em que se processa o desenvolvimento das forças produtivas, desenvolve-se também uma força repressiva; que essas condições só geram a riqueza burguesa, isto é a riqueza da classe burguesa, com a destruição continuada de membros que integram essa classe e com a formação de um problema cada vez maior. (MARX, 2001 apud SANTOS, 2012, p. 27).

A partir da análise de como a “questão social” torna-se intrínseca ao sistema capitalista, e como a sua superação só é possível com a supressão desse sistema, pretende-se analisar a atual crise do capital, que, neste artigo, será identificada como sendo de natureza estrutural, partindo das contribuições de Mészáros. (2010, 2011).

Diante disso, o artigo analisa a atuação do Estado, na maneira como ele responde às atuais manifestações da “questão social”, e ao papel que ele desempenha, diante da atual hegemonia neoliberal que tem posto em xeque qualquer possibilidade de conciliação de classe e aprofundado, em patamares insustentáveis, a exploração da força de trabalho.

Uma análise sobre a questão social

Como posto por Santos (2012), a “questão social”, partindo de uma perspectiva crítica, tem seu núcleo essencialmente fundado na abordagem de Marx referente à “Lei geral da acumulação capitalista”, ou seja, a gênese da questão social é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital. Considerando este aspecto, pretende-se, neste artigo resgatar as contribuições de Marx quanto a este tema.

Neste sentido, na “lei geral de acumulação capitalista”, Marx (2018) pontua que a acumulação do capital desenvolve o modo de produção especificamente capitalista, assim como o desenvolvimento

desse modo de produção gera a acumulação de capital. Estes dois fatores, que se dão mutuamente, modificam a composição técnica do capital, e, desse modo, a parte variável² se torna menor em relação à constante.³ Ou seja, com o desenvolvimento das forças produtivas tem-se o aumento do capital constante e uma menor necessidade do capital variável, devido aos processos de intensificação do trabalho gerados na acumulação capitalista. Desta forma, “o capital adicional no curso da acumulação atrai, relativamente à sua grandeza, cada vez menos trabalhadores, de modo que o velho capital periodicamente reproduzido com nova composição repele, cada vez mais, trabalhadores que antes empregava”. (MARX, 2018, p. 739).

Este processo de acumulação capitalista produz, na medida de seu desenvolvimento, uma população trabalhadora relativamente supérflua, isto é, “que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente” (MARX, 2018, p. 741). Em consequente, Marx (2018) coloca que a população trabalhadora excedente constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. É ela quem cria, em parte, as condições de expansão do capital, pela sua disponibilidade e dependência.

Esse curso peculiar da indústria moderna, que não encontramos em nenhuma época anterior da humanidade, era impossível no período infantil da produção capitalista. Só muito lentamente se alterava a composição do capital. Por isso, à sua acumulação correspondia antes, de modo geral, o crescimento proporcional da procura de trabalho. [...] A expansão súbita e intermitente da escala de produção é condição para sua contração súbita; esta provoca novamente aquela, mas aquela é impossível sem material humano disponível, sem aumento dos trabalhadores, independentemente do crescimento absoluto da população. [...] Toda a forma do movimento da indústria moderna nasce, portanto, da transformação constante de uma parte da população trabalhadora em desempregados ou parcialmente empregados. [...] Uma vez estabelecida esta, a própria economia política compreende

2 Também conceituada como trabalho vivo.

3 Meios de produção, matéria-prima, maquinaria etc.

que a produção de uma população excedente em relação às necessidades médias de expansão do capital é condição vital para a indústria moderna. (MARX, 2018, p. 744).

Portanto, Marx (2018) analisa o eixo central da lei geral de acumulação capitalista, pontuando que quanto maior a riqueza social, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é ampliada pelas mesmas causas que aumentam a força expansiva do capital. Este processo gera o aumento e o aprofundamento da miséria, que se dá, inversamente, à produção de riquezas.

Quanto maior a produtividade do trabalho, tanto maior a pressão dos trabalhadores sobre os meios de emprego, tanto mais precária, portanto, sua condição de existência, a saber, a venda da própria força para aumentar a riqueza alheia ou a expansão do capital (MARX, 2018, p. 756).

Esses aspectos explicados por Marx servem de grande contribuição na compreensão da chamada “questão social”. Nesse sentido, a expressão “questão social” surge como resultado ao fenômeno do pauperismo, que, no modo de produção capitalista, se dá de um modo diferenciado das formas de organização anteriores. Como colocado por Netto (2011): “pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2011, p. 153). Ou seja, na sociedade capitalista, mesmo com a superação da escassez,⁴ ainda há processos de manutenção da pobreza.

Se, nas formas de sociedade precedentes à sociedade burguesa, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo 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. Numa palavra, a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o pauperismo – aparecia como nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da

4 Devido ao desenvolvimento das forças produtivas e da produção de riqueza.

sua redução e, no limite, da sua supressão. (NETTO, 2011, p. 153).

Portanto, o fenômeno do pauperismo passa a ser expresso como “questão social” devido à sociedade especificamente capitalista, quando se tem a superação da escassez, porém a manutenção e o aprofundamento da pobreza, numa proporção crescente e diretamente proporcional ao aumento da riqueza socialmente produzida. Esse processo se dá devido às relações estabelecidas no modo de produção especificamente capitalista. Como colocado por Santos (2012), a diferença entre os modos de produção anteriores e o capitalismo está em que, neste último, a existência do pauperismo é único e socialmente produzido, “pois o desenvolvimento das forças produtivas operado nos seus marcos é capaz de reduzir, significativamente, a dependência e determinação de fatores naturais na produção da escassez”. (SANTOS, 2012, p. 29).

Além disso, Santos (2012) irá pontuar que os desdobramentos sociopolíticos também são essenciais no entendimento da “questão social”. Ou seja, as lutas de classes presentes no capitalismo são ineliminavelmente constitutivas da “questão social”, considerando que somente a supressão desse sistema significará a superação da referida “questão social”.

A escassez que se reproduz nos marcos do capitalismo resulta da forma como estão estabelecidas as relações sociais de produção, podendo ser superada caso sejam superadas as formas de exploração do trabalho que garantem a apropriação privada do que é socialmente produzido. (SANTOS, 2012, p. 30).

Neste sentido, Santos (2012) resgatando um importante momento histórico para a compreensão da “questão social”, identifica junho de 1848 como um divisor de águas, por expor o antagonismo entre os projetos das duas classes fundamentais do capitalismo, demonstrando que a gênese de todos os problemas dos trabalhadores reside na propriedade privada. Dessa forma, através das lutas de 1848, explicita-se a “questão social” como resultante dos mecanismos de exploração do trabalho pelo capital. Diante disso, “as formas de protesto dos trabalhadores vão ampliando sua percepção como classe, na medida em

que as reivindicações políticas se somam às econômicas, delineando um horizonte de superação da sociedade burguesa” (SANTOS, 2012, p. 43). Trazendo Netto (2011) para complementar a discussão, compreende-se que:

A resolução efetiva do conjunto problemático designado pela expressão ‘questão social’ seria função da eversão completa da ordem burguesa, num processo do qual estaria excluída qualquer colaboração de classes – uma das resultantes de 1848 foi a passagem, em nível histórico-universal, do proletariado da condição de classe em si a classe para si. As vanguardas trabalhadoras acederam, no seu processo de luta, à consciência política de que a ‘questão social’ está necessariamente colada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela. (NETTO, 2011, p. 156).

Conclui-se, assim, que, como argumentado no decorrer deste artigo, para se superar a “questão social” em todas as suas formas de expressão, faz-se necessária a supressão dessa forma de organização social capitalista, baseada na apropriação privada dos meios de produção e de vida, como riqueza socialmente produzida.

As expressões da “questão social” possuem formas diferenciadas, dependendo dos aspectos histórico-culturais e nacionais ao qual estão inseridas, ou seja, para compreender os aspectos constituintes da “questão social”, vale considerar as características históricas e sociais que a permeiam. Neste sentido, o próximo tópico busca abordar a crise estrutural do capital e como o Estado vem respondendo às manifestações da “questão social” no Brasil.

A crise estrutural do capital e a atuação do Estado diante das refrações da questão social

Desde o início do século XIX, de acordo com Fernandes (2019), estão presentes no capitalismo as crises cíclicas do capital. A superação dessas crises é possível momentaneamente dentro da lógica capitalista, quando há o deslocamento das contradições, demandando apenas mudanças – mesmo que importantes – no interior do próprio sistema relativamente autônomo, “minimizando, por algum tempo,

os efeitos danosos que surgem e podem ser contidos pela estrutura casual fundamental do capital”. (FERNANDES, 2019, p. 29).

De acordo com Mészáros (2010), não há nada de especial em associar capital e crise. As crises vivenciadas e geradas pelo capital são o modo natural de sua existência, são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação.

Neste sentido, o capitalismo lida com as crises cíclicas como aspecto intrínseco ao seu desenvolvimento. Contudo, Mészáros (2010) analisa que a crise capitalista que surge, a partir de 1970, é de natureza estrutural, pois afeta a totalidade de um complexo social em todas as suas partes constituintes, além de outros aspectos aos quais é articulada. “Uma crise não estrutural, em vez disso, afeta apenas algumas partes do complexo em questão e, assim, não importa o grau de gravidade em relação às partes afetadas, não pode pôr em risco a sobrevivência contínua da estrutura global” (MÉSZÁROS, 2010, p. 71). Assim, uma crise estrutural não está relacionada aos “limites relativos”, mas aos “limites últimos” de uma estrutura global.

Portanto, a crise estrutural surge em 1970, devido às contradições presentes na busca pela retomada da taxa de lucro e da necessidade de novas formas de realização e desenvolvimento capitalista, que tendem a se tornar cumulativas e, portanto, estruturais, trazendo com elas um perigoso bloqueio ao complexo mecanismo de deslocamento das contradições. Neste sentido, Mészáros (2011, p. 66) analisa que as medidas adotadas para deter esta crise não a amenizam, mas aprofundam suas contradições, trazendo à tona o caráter destrutivo desta atual fase.

A busca desenfreada do capital pela acumulação faz com que esse sistema não enxergue limites as suas necessidades pondo em risco a própria sobrevivência da humanidade. Desta maneira, a produção destrutiva e a utilização ilimitada dos recursos naturais finitos são a demonstração de que o capital caminha para a barbárie. [...] Dessa forma, é possível afirmar que as mudanças operadas pela reestruturação produtiva potencializaram a passagem da destruição produtiva à produção destrutiva na medida em que formas cada

vez mais arcaicas de extração de trabalho vêm sendo implementadas. (FERNANDES, 2019, p. 31, 32).

Isto posto, a saída que o capitalismo tem buscado para essa crise gira em torno dos ideários neoliberais, os quais encontram espaço efetivo de realização, que, como pontuado por Paniago (2012), significa uma série de medidas que visam a recuperação do lucro dos capitalistas e, em outro aspecto, imposições restritivas e autoritárias sobre a classe trabalhadora, cujo resultado é a degradação da sua qualidade de vida e trabalho.

O papel que o Estado desempenha nesta hegemonia neoliberal entra em contradição com aquilo defendido pelos teóricos neoliberais, pois era defendida, pelos teóricos, a redução do Estado, de modo que não intervisse nos processos de restauração econômica do capital. Porém, o que se observa e é debatido por Paniago (2012), é que há uma maior requisição do Estado, no sentido de garantir as bases necessárias para a acumulação capitalista e uma maior socialização dos riscos, através de políticas de incentivos fiscais, subsídios de toda ordem, financiamentos com taxa de juros reduzida e investimentos necessários para a estabilidade do sistema como um todo.

O Estado moderno, na essência, apresenta-se como uma mediação política cuja função é a realização das prioridades reprodutivas do sistema do capital, e para tanto tem que se adaptar a cada circunstância histórica, ou melhor, encontrar os meios mais apropriados a cada fase específica do desenvolvimento capitalista, definindo diferentes conformações históricas segundo os mesmos interesses dominantes. [...] A mediação política do Estado torna-se cada vez mais autoritária e repressiva sobre os trabalhadores, visando à contenção das insatisfações sociais diante da incapacidade do capital de oferecer condições materiais de existência minimamente aceitáveis. (PANIAGO, 2012, p. 70, 76).

Analisando as expressões da questão social nesta atual fase capitalista, observa-se a existência das taxas crônicas de desemprego, recebendo esta denominação por não mais representarem uma possível diminuição ou controle do seu agravamento, mas sim uma

naturalização de sua existência que, com o desenvolvimento capitalista, passam a se complexificar de modo a tornarem-se insustentáveis. Neste sentido, convém assinalar o que pontua Mészáros: “Esse novo padrão emergente de desemprego como uma tendência socioeconômica adquire o caráter de um indicador de aprofundamento da crise estrutural do capitalismo atual”. (MÉSZÁROS, 2011, p. 69).

De acordo com Mészáros (2011), o desemprego atual atinge todos os trabalhadores, independentemente de suas qualificações. Neste sentido, quem sofre com esse crônico desemprego não é somente “a multidão socialmente impotente, apática e fragmentada das pessoas desprivilegiadas” (MÉSZÁROS, 2011, p. 69), mas a totalidade da força de trabalho da sociedade. Desta forma, trazendo a análise para a realidade brasileira, têm-se os altos índices de desemprego que, desde 2016, vem sendo mantido, aproximadamente, em 11% (IBGE/PNAD; 2020a), aumentando para 12,2%, no primeiro trimestre de 2020 (IBGE/PNAD; 2020b).⁵ Estes processos contínuos de desemprego têm resultado no aumento do número de pessoas inativas e que desistiram de buscar emprego, o qual, de acordo com dados do IBGE (2020),⁶ no primeiro trimestre de 2020, atingiu 4,8 milhões de pessoas.

Outro fator a ser observado é o aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho, que significa o aumento da subcontratação ou do trabalho temporário. Como observado por Harvey (1989), a tendência é reduzir o número de trabalhadores formais e empregar, cada vez mais, uma força de trabalho precarizada. O aumento do exército industrial de reserva⁷ favorece o controle sobre a classe trabalhadora e enfraquece os sindicatos, pois “esses poderes aumentados de flexibilidade e mobilidade permitem que os empregadores

5 Esses dados estão disponíveis no documento “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua” do IBGE, referentes ao quarto trimestre de 2019 e ao primeiro trimestre de 2020.

6 Esses dados estão disponíveis no documento “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua” do IBGE, referentes ao quarto trimestre de 2019 e ao primeiro trimestre de 2020.

7 Aquela população que não está inserida ativamente no mercado de trabalho.

exercçam pressões mais fortes de controle do trabalho sobre uma força de trabalho enfraquecida”. (HARVEY, 1989, p. 141).

Neste sentido, tem havido uma reconfiguração na atuação do Estado para com as expressões da questão social, que, como abordado por Teixeira e Neves (2018), tem resultado, dentre outros fatores, na implementação de um conjunto de políticas chamadas de “ativação para o mercado de trabalho”, que se dá atrelado ao desmonte da seguridade social e da garantia dos direitos sociais, e tem significado o aprofundamento das formas de exploração da força de trabalho.

Conceitualmente, são políticas que objetivam incentivar a inserção da população ao mercado de trabalho, considerando e incluindo as condições mais precárias de emprego, o qual se dá por meio de cursos de qualificação profissional, projetos de geração de emprego, estímulos ao empreendedorismo e ao crédito, programas de transferência de renda, entre outros.

Em pesquisa realizada pela OIT sobre o impacto das políticas ativas de mercado de trabalho na região da América Latina e Caribe foi identificada uma diversidade desse tipo de política, que abrange os programas de formação, os subsídios de emprego e trabalho autônomo e os programas de criação de microempresas. No caso do Brasil, segundo a OIT, destacou como principais políticas de ‘ativação’ o estímulo ao trabalho por conta própria e, em seguida, as subvenções ao emprego. [...] Esse processo tem favorecido a ativação em postos de empregos precários em contexto de desemprego estrutural e se mostrado rentável ao capital e eficiente à exploração da força de trabalho. (TEIXEIRA; NEVES, 2018, p. 141).

Outra forma de intervenção estatal tem sido a focalização em políticas assistencialistas. Nesse sentido, há uma centralidade na política de assistência social,⁸ principalmente, nos programas de transferência de renda. Teixeira e Neves (2018) analisam que essas políticas são funcionais ao capitalismo, por assegurar a reprodução da superpopulação relativa, que é um importante instrumento na lógica de acumulação capitalista, pela ameaça que representa ao trabalhador

8 Atende, majoritariamente, àqueles que não estão inseridos no mercado de trabalho.

empregado. “Assim, contribui para debilitar as condições de reivindicações da classe trabalhadora e fortalecer as tendências de ampliação da exploração da força de trabalho” (TEIXEIRA; NEVES, 2018, p. 154), condições essenciais na atual crise estrutural do capital.

De acordo com os dados demonstrados por Boschetti e Teixeira (2019), observa-se o crescimento da participação de recursos da função assistência social no Orçamento da Seguridade Social (OSS), que, no intervalo de tempo de 2002 a 2018, “teve crescimento real de 334,4%, enquanto a previdência social e a saúde tiveram crescimento menor, de 66,3% e 48,1%, respectivamente, ficando, portanto, abaixo do crescimento do OSS, que foi de 72,7%”. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 78).

Porém, essa sobreposição de recursos na assistência, em detrimento dos recursos em outras áreas sociais importantes, não tem significado uma ampliação na política assistencialista, mas, sim, o desmonte das políticas sociais universais, pois, de acordo com dados analisados por Boschetti e Teixeira (2019), no período de 2012 a 2018, a unidade orçamentária no Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) teve uma diminuição de seus recursos na ordem de 3,6%.

Contudo, as autoras explicam que a unidade orçamentária Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) teve um aumento dos recursos em 25,3%, no mesmo período referido anteriormente, mas que só foi possível em razão da natureza obrigatória de despesas com os benefícios monetários (principalmente o BPC). Essa retração crescente da capacidade de reprodução social, tanto da classe trabalhadora empregada ou sem trabalho, está relacionada à atual crise do sistema capitalista, que, por não encontrar formas de retomar suas taxas de lucro, torna-se cada vez mais destrutiva.

A expropriação de direitos sociais é compreendida como processo de subtração de condições históricas de reprodução da força de trabalho mediada pelo Estado Social por meio da reapropriação, pelo capital, de parte do fundo público antes destinado aos direitos conquistados pela classe trabalhadora por intermédio de sucessivas e avassaladoras contrarreformas nas

políticas sociais, que obriga a classe trabalhadora a oferecer sua força de trabalho no mercado a qualquer custo e a se submeter às mais perversas e precarizadas relações de trabalho, que exacerbam a extração da mais-valia relativa e absoluta. [...] Ao reduzir os recursos de benefícios e/ou serviços socioassistenciais, milhares de pessoas desempregadas e em condições de miserabilidade ou extrema pobreza se veem desprovidas do mínimo necessário à sua subsistência, o que as obriga a se submeter às mais sórdidas formas de exploração e/ou indignas situações de mendicância. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 81, 82).

Para concluir, evidencia-se que, com a vigente crise estrutural, os processos de exploração da força de trabalho são aprofundados e complexificados, de modo que, cada vez mais, as bases que permitem a reprodução da classe trabalhadora são apropriadas pelo capital, gerando processos de expropriações avassaladores, resultando no aumento da miséria em patamares insustentáveis.

Conclusão

Como foi apresentado neste artigo, é observado que a “questão social” é resultado da contradição presente no modo de produção especificamente capitalista, no qual se tem a apropriação privada da riqueza enquanto a sua produção é coletiva. Devido a essa relação, tem-se a manutenção da pobreza, mesmo com o desenvolvimento das forças produtivas e a produção de riqueza. Ou seja, devido às relações estabelecidas no capitalismo, tem-se o aumento da pobreza na relação direta em que se produz riquezas.

Posto isto, ao analisar o capitalismo hoje, observa-se o aprofundamento das manifestações da “questão social”, principalmente considerando a crise do capital. Este artigo se propôs a analisar essa crise como sendo de natureza estrutural, pois afeta, de forma irreversível, a totalidade do sistema sociometabólico do capital, pondo em risco a própria existência do complexo global e, conseqüentemente, da humanidade. Como apontado nesta pesquisa, Mészáros (2011) analisa que as medidas adotadas para deter essa crise não a amenizam,

mas aprofundam suas contradições, trazendo à tona o caráter destrutivo dessa atual fase.

Diante disso, aponta-se a existência das taxas crônicas de desemprego, que evidenciam o aprofundamento dessa crise estrutural, e tem significado um importante mecanismo do capital, utilizado para aumentar as formas de exploração do trabalho, na busca por retomar suas taxas de lucro, por meio da flexibilização. Ou seja, a acumulação do capital e seus processos de concentração e centralização têm gerado um número significativo de trabalhadores supérfluos, que pressionam o trabalho formal, favorecendo os processos de precarização; tornando-se funcional ao capitalismo, na sua busca desenfreada por retomar suas taxas de lucro.

Nesse sentido, a atuação do Estado, dentre outras medidas de austeridade, tem sido no sentido de se desresponsabilizar, cada vez mais, de seu papel na reprodução da força de trabalho, por meio do desmonte dos direitos sociais universais, e tem direcionado sua atuação na execução de políticas chamadas de “ativação para o mercado de trabalho”, além da execução de políticas de assistência, principalmente, as de transferência de renda, mesmo que se observe uma redução, também, nesta política. Essas medidas têm significado processos de expropriações contemporâneas (BEHRING, 2018), que reduzem a capacidade de subsistência da classe trabalhadora e aprofundam a miséria.

Aceito para publicação em 03/08/2020.

Referências

BOSCHETTI, Ivanete Salete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de. **Crise do capital e fundo público**. São Paulo: Cortez, 2019. p. 67-89.

FERNANDES, Elaine Nunes Silva. **Crise do capital e as consequências da reversão neocolonial**: para a questão agrária brasileira. Maceió: Edufal, 2019.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Quarto Trimestre de 2019. Rio de Janeiro, 2020a.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Primeiro Trimestre de 2020. Rio de Janeiro, 2020b.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. crítica da economia política. 33. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

MÉSZÁROS, István. **A atualidade histórica da ofensiva socialista**: uma alternativa radical ao sistema. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado. In: PANIAGO, Maria Cristina Soares (Org.). **Marx, Mézáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012. P. 11-27.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012. 272 p.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira; NEVES, Daniela. Trabalho e assistência social no capitalismo dependente: uma análise marxista das chamadas políticas “ativas de mercado de trabalho”. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 133-164.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Política de Saúde e desmonte do SUS no Governo Temer

Health Policy and Disassemble of the SUS in the Temer's
Government / Política de Salud y Desmantelamiento
del SUS en el Gobierno de Temer

Joelcio Jackson Lima Silva¹

Viviane Medeiros dos Santos²

Maria Valéria Costa Correia³

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir sobre o protagonismo do setor privado na Política de Saúde brasileira e sua relação com o desmonte do Sistema Único de Saúde no Governo Temer. O desenvolvimento deste estudo se deu por meio de uma ampla pesquisa bibliográfica, abrangendo as referências teóricas fundamentais para

1 Graduando em Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas (UFal). E-mail: joelcio.silva@fssso.ufal.br.

2 Assistente Social, doutoranda em Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas (UFal) E-mail: vivianemedeiros.al@gmail.com.

3 Assistente Social, doutora em Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas (UFal) E-mail: correia.mariavaleria@gmail.com.

comprender o objeto de pesquisa em questão; e também utilizando os recursos da pesquisa aos documentos que contêm as principais orientações das políticas estatais do Governo Temer: “Uma Ponte para o Futuro”, “A Travessia Social” e a Emenda Constitucional 95. Além dos documentos que expressaram as mudanças na Política Nacional de Atenção Básica e na Política de Saúde Mental, como também os que propõem a criação de planos acessíveis. Os resultados deste artigo contribuem para dar visibilidade ao desmonte do SUS e à histórica priorização do setor privado na Política de Saúde brasileira, como parte de um projeto amplo de mercantilização da vida.

Palavras-chave: Governo Temer; Sistema Único de Saúde (SUS); protagonismo do setor privado.

Abstract: This article aims to discuss the role of the private sector in the Brazilian Health Policy and its relationship with the dismantling of the Sistema Único de Saúde (Unified Health System) in the Temer Government. The development of this study took place through extensive bibliographic research, covering the fundamental theoretical references to understand the research object in question; and also using the resources of documentary research to the documents that contain the main guidelines of the state policies of the Temer Government: “Uma Ponte para o Futuro”; “A Travessia Social”; and Constitutional Amendment 95. In addition to the documents that expressed the changes in the National Primary Care Policy and the Mental Health Policy, as well as those that propose the creation of accessible plans. The results of this article contribute to give visibility to the dismantling of the SUS and the historical prioritization of the private sector in the Brazilian Health Policy, as part of a broad project to commercialize life.

Keywords: Temer’s Government; Sistema Único de Saúde (SUS); protagonism of the private sector.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo discutir el papel del sector privado en la Política de Salud de Brasil y su relación con el desmantelamiento del Sistema Único de Saúde (Sistema Único de Salud) en el Gobierno de Temer. El desarrollo de este estudio se llevó a cabo a través de una extensa investigación bibliográfica, que abarca las referencias teóricas fundamentales para comprender el objeto de investigación en cuestión; y también utilizando los recursos de la investigación para los documentos que contienen las principales pautas de las políticas estatales del gobierno de Temer: “Uma Ponte para o Futuro”; “A Travessia Social”; y Enmienda Constitucional 95. Además de los documentos que expresaron los cambios en la Política Nacional de Atención Primaria y la Política de Salud Mental, así como los que proponen la creación de planes accesibles. Los resultados

de este artículo contribuyen a dar visibilidad al desmantelamiento del SUS y la priorización histórica del sector privado en la Política de Salud de Brasil, como parte de un amplio proyecto para comercializar la vida.

Palabras clave: Temer Gobierno; Sistema Único de Saúde (SUS); protagonismo del sector privado.

Introdução

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos do mundo e foi fruto de lutas de vários setores organizados da sociedade civil, capitaneados pelo denominado Movimento da Reforma Sanitária (MRS), que articulava as lutas no campo da saúde às lutas contra a ditadura militar e pela redemocratização do país na década de 1980. O MRS conduziu essas lutas criticando o modelo de saúde anterior que beneficiava o setor privado e só garantia o direito à saúde a quem trabalhava com carteira assinada. A saúde passou a ser direito de todos e dever do Estado, com a Constituição de 1988, fruto das lutas sociais.

A consolidação do SUS tem sido impedida pela histórica e estrutural disputa entre os interesses do capital e os interesses do trabalho no campo da saúde, que remete a dois projetos: Projeto da Reforma Sanitária (dos anos de 1970 e 1980), com a defesa do caráter universal e público-estatal da saúde, e o Projeto Privatista que concebe a saúde como mercadoria e fonte de lucro, com ataques constantes à saúde como direito de todos (acesso universal) e dever do Estado. A tensão entre estes dois projetos conduz a uma incessante construção e desmonte do SUS. Entretanto, a partir de 2016, quando o Governo de Michel Temer assumiu, tem havido uma intensificação do favorecimento do setor privado em detrimento do setor público, além do protagonismo político do setor privado na definição da Política de Saúde, resultando num progressivo desmonte do SUS.

Para melhor entendimento deste processo, este artigo tem como objetivo geral analisar o protagonismo do setor privado na Política de Saúde brasileira e sua influência no desmonte do Sistema Único de Saúde, a partir do Governo Temer; e como objetivos específicos: 1) situar as tendências recentes da Política de Saúde dentro das

mudanças mais amplas operadas pelo Governo Temer para enfrentar a crise do capital; 2) indicar as principais iniciativas e medidas do Governo Federal/Ministério da Saúde que revelam o protagonismo do setor privado na Política de Saúde brasileira, desde 2016; e 3) discutir sobre as mudanças em programas do Ministério da Saúde e/ou iniciativas governamentais que mais influenciaram no desmonte do SUS durante o Governo Temer, especialmente no seu caráter público e universal, tais como: Política Nacional de Atenção Básica, Política de Saúde Mental e proposta de criação de planos acessíveis.

Este artigo tem como referência o método, materialismo histórico-dialético (LESSA; TONET, 2011), com o intuito de abordar o objeto de estudo por meio de uma perspectiva crítica que analisa a totalidade social e as transformações históricas em seus aspectos políticos, econômicos e culturais. O estudo se deu por meio de uma ampla pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, abrangendo as referências teóricas fundamentais para compreender o objeto em questão. Também foi utilizado o recurso da pesquisa aos documentos que contêm as principais orientações das políticas estatais do Governo Temer: “Uma Ponte para o Futuro”, de outubro de 2015, “A Travessia Social”, de abril de 2016, e a Emenda Constitucional 95, de 2016, que impacta negativamente no orçamento da saúde; e aos documentos produzidos pelo Ministério da Saúde, especialmente os que expressam as mudanças na Política Nacional de Atenção Básica e na Política de Saúde Mental, além dos que divulgam a proposta de criação de planos acessíveis, e dos registros na internet que demonstram a aproximação do governo federal com o setor privado.

Iniciar-se-á esta discussão com um breve resgate histórico dos principais pontos sobre protagonismo do setor privado na Política de Saúde a partir da década de 1960, pois foi quando se explicitou de fato a saúde enquanto política estatal, mas entende-se que as raízes deste problema têm início desde o surgimento das Caixas de Aposentadorias e Pensões (Caps) (1923), que “[...] eram organizadas por empresas, [...] sob a forma de seguro contributivo, formalizado mediante um contrato compulsório, e tinham como objetivo a prestação de serviços de âmbito previdenciário (pensão e aposentadorias [...])” (SOARES, 2010, p. 30). Em seguida, tratar-se-á exclusivamente

do desmonte do SUS e da priorização do setor privado na Política de Saúde durante o Governo Temer.

O protagonismo do setor privado na Política de Saúde a partir da década de 1960 e a constituição do SUS diante dos ajustes neoliberais

Na década de 1960, exatamente no auge da ditadura militar, foi explicitada a assistência à saúde enquanto uma política estatal e unificada à previdência social por meio do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 1966. Embora os dedicados esforços para tornar a Política de Saúde, de fato governamental, esta:

[...] neste período passou a privilegiar a assistência médica previdenciária em detrimento da saúde pública. Além disso, o aparato hospitalar privado tornou-se central no atendimento dos segurados, respondendo às necessidades das grandes multinacionais da área de equipamentos médicos e de medicamentos, além da própria rede privada de serviços [...]. (SOARES, 2010, p. 33).

Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) e, em sua composição, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), prestador de assistência médica apenas aos trabalhadores que contribuíam com a previdência social. Nesse período, evidenciou-se ainda uma Política de Saúde baseada em um modelo médico assistencial privatista⁴ hegemônico, que, seguindo o padrão liberal, foi caracterizado por uma medicina previdenciária, assistencialista, hospitalocêntrica, curativa, centralista e com uma concepção restrita de saúde. Desta forma, deu-se continuidade a uma progressiva priorização do setor privado da saúde por meio do processo produtivo e conforme afirma Menicucci (2003), também dando preferência à efetivação de convênios com as empresas de caráter público e privado

4 Mendes (1994) utiliza essa expressão articulando o modelo de saúde assistencial a um entendimento restrito de saúde e aos interesses de classe, no qual se sobrepõe o protagonismo do setor privado e a mercantilização da saúde.

já existentes na comunidade, fato registrado no Decreto-Lei 200/67. Ainda segundo Menicucci (2003):

[...] as análises do período apontam evidências sólidas de que a expansão da assistência médica no âmbito da Previdência Social, com a opção pela compra de serviços de prestadores privados, reflete também a pressão de uma parcela mais organizada da corporação médica ligada aos interesses capitalistas no setor saúde – empresas médicas e hospitais –, uma vez que a expansão da rede hospitalar privado-lucrativa criara fortes interesses econômicos já antes da reforma previdenciária. [...]. (MENICUCCI, 2003, p. 77).

Concomitante a esse momento de priorização do setor privado, surgiu, nos meados da década de 1970, entre os movimentos sociais e as organizações sindicais o Movimento da Reforma Sanitária (MRS), constituído por perspectivas heterogêneas, entre a emancipação política e o socialismo (CORREIA, 2015). O MRS questionava principalmente o alinhamento do Estado ditatorial aos interesses do setor privado, mas tinha uma luta mais ampla pela democracia: 1) na saúde, adotando a concepção ampliada de saúde, reconhecendo os determinantes sociais e o direito público e universal à saúde; 2) no Estado, lutando pela ruptura com o modelo autocrático centralizador, respeitando o pacto federativo e descentralizando as políticas com participação social via controle social; 3) na sociedade, com o intuito de uma reforma intelectual, democratização da economia e da cultura. (SOARES, 2010).

Esta década também foi marcada pela crise do capital, que tem seu início nos anos 1960 com o esgotamento do padrão de desenvolvimento fordista-keynesiano, posteriormente inviabilizando os modelos internacionais de Estado de Bem-Estar Social. Marca-se, então, o início do neoliberalismo,⁵ o que implica na contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003), na América Latina, direcionado pela ideopolítica do Consenso de Washington (1989) e principalmente dos organismos

5 Anderson (1995) explica que o termo neoliberalismo é utilizado para falar de uma doutrina econômica, fundamentada principalmente no livro *O Caminho da Servidão* (1944), de Hayek. O neoliberalismo alcançou sua hegemonia a partir de 1979 e foi considerado a **redefinição do liberalismo clássico**, agora tendo como objetivo único o lucro.

internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Diante da crise, o Estado ditatorial brasileiro lançou propostas de políticas alternativas para a saúde que privilegiariam ainda mais o setor privado, confrontando-se com o posicionamento do MRS durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) (1986), quando foi possível uma discussão ampliada sobre a Política de Saúde e também se deu visibilidade às possibilidades de superação do modelo médico assistencial privatista.

Na contramão das respostas à crise internacional, o Brasil evidenciou após a ditadura empresarial militar um breve Estado de Direito, que se deu diante da pressão popular e de segmentos organizados, como do MRS, culminando no “marco legal original” (SOARES, 2010, p. 47), que foi a Constituição Federal de 1988, na saúde, a Lei Orgânica 8080/90 (marco para Política de Saúde brasileira como direito social). Porém, já na década de 1990, inicia-se a adoção do neoliberalismo no Brasil, aproximando-se do contexto internacional e conseqüentemente impactando diretamente nas políticas sociais. Na Política de Saúde, criou-se uma grande dicotomia entre o SUS instituído e o SUS materializado, evidenciada por seu proposital sucateamento, principalmente nos investimentos de recursos públicos. O que Paiva e Lima (2013) chamam de subfinanciamento ou o financiamento “dentro do possível” acaba favorecendo o avanço da saúde privada, agravando o sucateamento do SUS e propiciando a disseminação de uma “cultura de crise” (MOTA, 2017), direcionando o mercado da saúde como primeiro plano e o SUS como uma “política pobre para pobres” (SOARES, 2010, p. 42-43). Nesta perspectiva, Paiva e Lima (2013) afirmam que:

[...] a relativa escassez de dinheiro destinado à saúde pública no Brasil tem reforçado a tese de ineficiência do setor público. Descrentes na viabilidade do modelo de saúde desenhado pelo SUS, os cidadãos “consumidores” da saúde, como dito, tendem a buscar a medicina privada, especialmente, por meio dos planos de saúde. Além disso, se o sistema público é tido como ineficiente, facilmente são instituídas pelos governos

alternativas no campo privado gerencial para a gestão da saúde pública. (PAIVA E LIMA, 2013, p. 06-07).

Na década de 1990, também década de implantação do SUS, deu-se início à contrarreforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2003) com o Governo Collor de Melo (1990-1992) e posteriormente com Itamar Franco (1992-1995), pois foi nestes governos que se propiciaram as bases para o desenvolvimento do explícito Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), executado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Foi um período de constantes ataques ao SUS, por meio da inviabilização do sistema assegurado constitucionalmente e por redução nos investimentos na Política de Saúde, tudo parametrado pelo grande capital internacional, dando os primeiros passos para um novo projeto com racionalidade instrumental⁶ à classe burguesa (Projeto Privatista) por meio dos vínculos com o mercado privado da saúde, conseqüentemente, afastando-se do Projeto da Reforma Sanitária. (SOARES, 2010).

No Governo de FHC (1995-2003), a contrarreforma tem um ápice de intensificação por meio da “reforma administrativa do Estado” proposta no PDRE, tomando medidas que atacam diretamente o SUS, inclusive situando a saúde como não exclusividade do Estado, fato que, apesar das definições constitucionais de sistema público, único, gratuito e universal, vai propiciar a efetivação de um sistema híbrido no caso da assistência à saúde, criando-se também um campo ideológico que sustenta a implementação de um SUS que atua apenas com as “possibilidades acessíveis” e dirigidas pelos ajustes neoliberais (CORREIA, 2015). Na proposta de “reforma” do Estado, foi incluída por Bresser-Pereira (Ministro do Mare no Governo FHC) a de Reforma Gerencial na Saúde, visando descentralizar a administração e controle dos gastos com a saúde, desencadeando num sistema concorrencial do mercado privado da saúde. O encerramento desse Governo não pôs um fim na contrarreforma da Política de Saúde, pelo

6 Segundo Soares (2010) “[...], a política social expressa interesses diversos de classes e grupos de classes e, para que ganhe forma, desde o seu planejamento até a sua gestão e execução, comporta uma racionalidade que a fundamenta e organiza. [...]” (Ibidem, 2010, p. 24).

contrário, destacando os breves aspectos sobre Governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2016), identificou-se uma nova fase da contrarreforma da Política de Saúde. Diferente do que se esperava, desde o primeiro mandato a direção das ações na Política de Saúde direcionavam-se progressivamente – porém aparentemente a passos mais lentos – à privatização da saúde.

Conforme afirma Bravo (2006), o Governo Lula manteve a política macroeconômica do Governo de FHC, fragmentando e subordinando as políticas sociais à lógica econômica. Na Política de Saúde, as expectativas de fortalecimento do Projeto da Reforma Sanitária defrontou-se com uma polarização entre o Projeto Privatista e o Projeto da Reforma Sanitária, sendo que essa polarização foi evidenciada por aspectos inovadores e aspectos de continuidade. Dentre os inovadores, destacaram-se as citações da concepção de saúde da Reforma Sanitária nos documentos do Ministério da Saúde, como o espaço para discussão na sua agenda; na estrutura do Ministério, houve a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho em Saúde, da Secretaria de Atenção à Saúde e da Secretaria de Gestão Participativa; também houve a aproximação do Ministro com o Conselho Nacional de Saúde; e a antecipação da 12^a Conferência Nacional de Saúde, que teve como objetivo definir orientações para o plano plurianual de saúde do governo e as principais diretrizes a serem incorporadas ao sistema de saúde. Porém, evidenciou-se como ponto negativo determinante nessa antecipação a não ampliação do número de participantes e a falta de uma discussão ampliada para o fortalecimento da Reforma Sanitária.

Ainda segundo Bravo (2006), os aspectos reproduzidos pelo Governo Lula estiveram centrados na focalização, precarização e terceirização dos recursos humanos. Referente a focalização, ressaltou-se a centralidade do Programa Saúde da Família, como uma extensão de cobertura para as populações carentes; sobre a precarização e a terceirização dos recursos humanos, destacou-se a ampliação da contratação de agentes comunitários de saúde, a inserção de outras categorias que não são regulamentadas e a incorporação dos agentes comunitários de saúde na equipe do Programa Saúde da Família, gerando polêmicas devido à ausência de regulamentação da profissão

como também da imprecisão de suas funções; já no contexto econômico, perpetuou-se o subfinanciamento da saúde pública e os desvios de recursos via Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Uma das mudanças mais marcantes dos Governos do PT foi o surgimento de um terceiro projeto na Política de Saúde (Projeto SUS Possível⁷), que, mediante o contexto, defendia uma flexibilização ou reatualização da reforma sanitária, porém “termina por favorecer a ampliação dos espaços do Projeto Privatista e, apesar de suas lideranças não reconhecerem, os dois Projetos [...] se imbricam mutuamente numa mesma racionalidade que, dessa vez, avança mais rapidamente na disputa hegemônica” (SOARES, 2010, p. 52-53). Em seguida, o Projeto de Lei Complementar 92/2007, que trata sobre a criação das Fundações Estatais de Direito Privado, e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) da Saúde, foram considerados marcos na contrarreforma na Política de Saúde durante estes governos, também a criação (2011) da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), concedida pelo Governo Dilma, para atuar no âmbito dos hospitais universitários federais. Este último Governo, implementou ações na Política de Saúde, principalmente em relação a estas “novas” formas de privatização no âmbito da gestão, direcionando as Organizações Sociais (OSs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e as Fundações Estatais de Direitos Privados (FDEPs) como a “melhor” alternativa para a gestão da Política de Saúde.

O protagonismo do setor privado na Política de Saúde, as contrarreformas e o desmonte do SUS no Governo Temer

As contrarreformas na Política de Saúde “[...] não vêm ocorrendo na forma de um movimento explícito e amplo, muito pelo contrário, para burlar as possíveis resistências vêm se constituindo de modo fragmentado, experimental e se espalhando [...] no interior do sistema” (SOARES, 2010, p. 56). Desta forma, evidencia-se um esgotamento

7 Segundo Bravo, Pelaez e Pinheiro (2018), “[...] esse projeto do SUS possível é pautado por arranjos institucionais, mecanismos gerenciais e responsabilização dos profissionais para a adequação da Política de Saúde às exigências de uma política de rebaixamento da proposta inicial do Projeto da Reforma Sanitária [...]”. (Ibidem, 2018, p. 10).

das estratégias de contenção da crise do capital por parte do neodesenvolvimentismo⁸ implementado a partir dos governos do PT, substituído pelo governo neoliberal de Michel Temer, que, na Política de Saúde, dá continuidade ao Projeto Privatista, intensificando as privatizações e destruindo a proposta inicial do Projeto da Reforma Sanitária. Segundo a Nota da Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde (FNCPS) (2016):

As manobras parlamentares, jurídicas e midiáticas que culminaram com o afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República, no dia 12 de maio [de 2016], desnudaram as fragilidades da democracia burguesa e o esgotamento dessa funcionalidade na tentativa de superação da crise pela qual passa o capital. Em seu lugar assume, de maneira ilegítima, Michel Temer, representando os setores mais atrasados, conservadores e reacionários da sociedade brasileira. Os documentos que anunciam as ações a serem adotadas pelo governo que se inicia (“Ponte para o Futuro” e “Travessia Social”) apontam para a aceleração e intensificação de medidas que contribuem com o desmonte do Estado brasileiro, configurando uma nova fase de contrarreformas estruturais que atacam os direitos dos trabalhadores (FNCPS 2016).

Com a nomeação do deputado federal Ricardo Barros para o Ministério da Saúde, ficou cada vez mais explícito o vínculo do Governo com o setor privado da saúde, evidenciando a aproximação, desde sua campanha para deputado, com o Grupo Aliança;⁹ “contato permanente com setores e entidades privadas da saúde, como se fossem efetivamente conselhos consultivos orientadores da gestão da política” (SOARES, 2018, p. 27); e também por meio de seus

8 Conforme Sampaio Jr. (2012), neodesenvolvimentismo é uma tendência econômica e política implementada no Brasil a partir dos anos 2000, buscando relacionar aspectos como crescimento econômico, industrialização e o papel regulador do Estado, do antigo desenvolvimentismo e aspectos como competitividade internacional, estabilidade da moeda e a busca por vínculos com o capital internacional, do neoliberalismo.

9 “[...] empresa que comercializa planos de assistência médica e odontológica”. (FNCPS, 2016).

discursos, que continham afirmativas como: “[...] sou o ministro da saúde, não sou o ministro do SUS”.¹⁰ De acordo com Soares (2018):

Ainda em suas declarações iniciais, o Ministro da Saúde Ricardo Barros afirma abertamente à imprensa a necessidade de rever o tamanho do SUS. Tal estratégia é reveladora da direção das alterações impetradas pelo governo Temer e, ao mesmo tempo, do momento do Estado brasileiro e seus vínculos com o capital nacional e internacional. (SOARES, 2018, p. 26).

O Governo Temer atendeu à necessidade de respostas neoliberais para as demandas urgentes do capital no contexto de esgotamento do caráter de conciliação de classe dos Governos do PT. Sendo assim, o primeiro passo deste Governo que dá continuidade às contrarreformas é a criação da Emenda Constitucional 95/2016,¹¹ que institui um Novo Regime Fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, prevendo que durante vinte anos, as despesas primárias do **orçamento público** ficariam limitadas à variação inflacionária, o que indica um estrangulamento financeiro de todas as políticas sociais (FERRAZ; BERNARDES, 2018). De acordo com ambas as autoras:

[...] tudo isso para que o Estado brasileiro continue a destinar mais de 40% de suas receitas para o pagamento de juros da dívida, alimentando o sistema financeiro internacional, além de manter elevados os subsídios estatais ao setor privado via terceirização e entrega dos equipamentos públicos de saúde para Organizações Sociais. Ou seja, atravessamos uma brutal reforma regressiva e antidemocrática do Estado, aprofundando de forma acelerada um processo de penalização dos pobres e trabalhadores que se estabeleceu desde os anos 1990, para que o capital possa se apropriar de todo o fundo público, até mesmo dos poucos recursos destinados à reprodução

10 BAHIA, Ligia. **Ministro contra a Saúde**. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/opiniao/ministro-contra-saude-por-ligia-bahia/28600/>>. Acesso em: 02/02/2019

11 Ver: BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília (DF), 2016a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 15/07/2019

da força de trabalho no Brasil. (FERRAZ, BERNARDES, 2018, p. 5).

Ainda sobre esse processo de reestruturação conservadora, entre 2015 e 2016 dois documentos “Uma Ponte Para o Futuro” e “A Travessia Social”, elaborados pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) com a organização da Fundação Ulysses Guimarães foram divulgados, e o “Agenda Brasil” foi retomado em agosto de 2015, por intermédio do presidente do Senado.¹² Os documentos tinham as seguintes abordagens e propostas: 1) “Agenda Brasil” (2006): segundo Bravo, Pelaez e Pinheiro (2018), as propostas desse documento que mais afetam a Política de Saúde consistem em uma maior desvinculação da Receita da União e o impedimento de pagamento de tratamentos experimentais pelo SUS, sob discurso de que a medida visa evitar judicialização da saúde.

2) “Uma Ponte para o Futuro” (2015): inicialmente descreve de forma conturbada sobre uma “profunda recessão brasileira” apontando reformas estruturais e um maior ajuste fiscal como a solução e informando que o intuito do programa “destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos. [...]” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 02). O documento também apresenta um entendimento de que o problema do Brasil não é o tamanho do Estado, mas a necessidade de ter um Estado funcional e moderno que coopere com o setor privado na abertura dos mercados externos e na execução de uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada: “[...] para ser funcional, ele deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 04). Além disso, o documento contém questões sobre a Reforma da Previdência do Governo Temer.

12 BRAVO; PELAEZ; PINHEIRO, 2018; CALHEIROS, 2006; FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015 e 2016.

3) “Travessia Social” (2016): este documento segue o mesmo modelo do anterior e inicia com uma descrição mais elaborada sobre a crise brasileira. Porém, seguindo a lógica de que “é preciso fazer o bolo crescer para depois reparti-lo”, foi elaborado um item chamado “O caminho do crescimento”, que tem como objetivo principal defender a queda das restrições fiscais em vigor no país, em seguida apontando uma revisão das políticas sociais e um investimento em programas de capacitação, como afirma: “este ativo, por não encontrar reconhecimento formal, é subvalorizado pela sociedade e pelo mercado. Para endereçar esta questão, nossa ideia é criar um abrangente programa de certificação de capacidades” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2016, p. 10), citando em particular o investimento nos programas de capacitação para jovens.

Em um item exclusivo e destacado nomeado como “O desafio da saúde”, no documento “Travessia Social”, expõe-se a importância do SUS, evidenciando certo avanço no sentido de assistência à saúde. Porém, o documento também aponta as “debilidades” do SUS, prosseguindo com oito pontos de ação com ênfase no gerencialismo, considerando a má gestão como o maior problema do SUS, a necessidade de focalização na parcela que não pode pagar planos privados de saúde (desencadeando nos chamados planos de saúde acessíveis) e o estímulo ao aumento de cobertura dos planos privados, apontando, assim, a aceleração e intensificação das contrarreformas. Além disso, o documento dispõe sobre questões de saneamento, transporte e habitação urbana e a necessidade de uma reformulação do ensino médio.

As principais mudanças em programas do Ministério da Saúde e iniciativas governamentais que contribuíram para o desmonte do SUS no Governo Temer iniciaram-se com a proposição dos chamados planos de saúde acessíveis, que foi sistematizada no Ofício nº 60 (2017) da Secretaria de Atenção à Saúde e teve o intuito de reagir à perda de usuários dos planos de saúde, propondo então, planos de saúde que possam atingir a todas as camadas sociais. A proposta está dividida em três: Plano Simplificado, Plano Ambulatorial+Hospitalar e Plano em Regime Misto de Pagamento, sendo que o principal ponto desse retrocesso são as restrições de cobertura, que ferem diretamente à integralidade da assistência.

Quanto aos retrocessos na Política de Saúde Mental, foi publicada a Portaria 3.588/2017, que prevê o fortalecimento das internações em hospitais psiquiátricos e criação de leitos em hospitais gerais e serviços ambulatoriais, por meio de ampliação de recursos para tais fins, medida que se defronta diretamente com o princípio da desinstitucionalização presente no Projeto da Reforma Psiquiátrica.

Já a proposta de alterações na Política Nacional de Atenção Básica (Pnab) traz como mudança uma ruptura com a centralidade da Saúde da Família, instituindo formas de financiamento para outros arranjos assistenciais que não contemplem equipes multiprofissionais com a presença de agentes comunitários de saúde (ACS), efetivando princípios opostos aos da Atenção Primária à Saúde (APS) – a atenção contínua e sistematizada que integra as ações preventivas e curativas para o indivíduo e a comunidade. Esta mudança também aponta uma diferenciação entre ações e serviços essenciais e ampliados a serem executados na Atenção Básica, configurando restrições ao acesso à assistência e legitimando sua configuração como uma política focalista, restrita a populações mais vulneráveis ou agravos mais comuns (BRAVO; PELAEZ; PINHEIRO, 2018). Teixeira (2018) analisa que:

Se as ações do Governo Temer, representam o retrocesso na Atenção Básica, na Política de Saúde Mental entre outras políticas, e em especial no controle social como questão pétrea do SUS, ele prepara o terreno para os planos privados darem a cobertura que o setor público (SUS) não conseguirá. Como? Entre uma das propostas facilitadoras seria a alteração da legislação dos Planos de Saúde, criando os modestos Planos Populares. Não é o acaso que escolhe um deputado do PSDB para ser o relator da Comissão Especial sobre estes Planos de Saúde, é a articulação ideológica, político-partidária que o define. [...]. (TEIXEIRA, 2018, p. 44).

Ainda diante de todos esses retrocessos, o Governo Temer deixa mais explícita sua articulação efetiva com o setor privado através do documento “Coalizão Saúde Brasil: uma agenda para transformar o

sistema de saúde”, elaborado pelo Instituto Coalizão Brasil¹³ e, divulgado em 2017, com o intuito de construir um novo sistema de saúde para o Brasil. A tese propunha para os setores público e privado uma rede integrada de cuidados contínuos, que iria se dar pelo setor privado gerindo os serviços. Além disso, foi apresentado um “diagnóstico” do SUS que continha apontamentos de diversas falhas no sistema, focando principalmente na gestão e dando respostas a essas falhas por meio das iniciativas a serem priorizadas, ou seja, indicando o setor privado para correção das falhas apontadas (BRAVO; PELAEZ; PINHEIRO, 2018). O que impacta nesse documento é que a proposta do novo modelo segue em consonância com a proposta do Banco Mundial para Cobertura Universal de Saúde (CUS),¹⁴ prevendo o fim do sistema de saúde universal e gratuito e a sua substituição por um sistema misto estatal-privado, assim como o favorecimento da gestão por parte das Organizações Sociais (OSs), atacando os princípios da universalidade e gratuidade do SUS e reafirmando a saúde como fonte de lucro para o capital.

Conclusão

Diante dos resultados obtidos sobre o objeto de estudo, fica claro que, datando a saúde como política estatal, a priorização do setor privado na Política de Saúde tem início desde o modelo médico assistencial privatista, se expressando na atualidade por meio de renúncias fiscais; redução do imposto de renda de pessoa física ou jurídica; emissão de certificação filantrópica às entidades sem fins lucrativos que operam Planos Privados de Assistência à Saúde; compra de planos de saúde para os funcionários públicos; como também, isenção

13 Segundo Bravo, Pelaez e Pinheiro (2018), o grupo Coalizão Saúde surge em 2014, lançado na Faculdade de Medicina da USP, reunindo parte significativa da “cadeia produtiva da saúde”. Porém, é em 2016 que se amplia o número de associados, totalizando 24 entidades articuladoras do capital da saúde, com uma composição que varia entre indústrias, indústria farmacêutica, entidades e operadoras de planos de saúde, associação de hospitais privados, confederação dos hospitais e entidades filantrópicas. O grupo tem como suas pautas principais a solução para os sistemas de saúde públicos através das parcerias público-privadas e as OSs como novo modelo de gestão, o que amplia a participação dos prestadores privados de assistência à saúde na definição das políticas de saúde.

14 Discussão disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/cobertura-universal-de-saude-a-nova-aposta-do-capital>>. Acesso em: 30/11/2019.

de impostos a grandes hospitais privados como Sírio Libanês e Albert Einstein. O que de fato vem acontecendo é uma atualização das tendências estratégicas alinhadas aos interesses do capital e incorporadas aos governos, à medida que as estratégias anteriores vão se esgotando no contexto nacional e macroeconômico da crise do capital. (CORREIA, 2018).

O Governo Temer seguiu priorizando o projeto do capital na sociedade brasileira, que, na forma mais impactante para a classe trabalhadora, materializa-se através da mercantilização da saúde, dos recursos necessários para a reprodução social e da vida como um todo. Destacando a Saúde, suas propostas articulavam-se com os segmentos da classe dominante, contrariando a democracia constitucional e a própria Política de Saúde. O Governo se apoiou na “cultura de crise” (MOTA, 2017), como fator ideológico para justificar a contratação do setor privado, a ponto de evidenciarmos que parte das empresas privadas de saúde expandiram e diversificaram suas atividades ou até vincularam-se a grandes instituições bancárias. (SILVA, 2018).

Nas tendências do Governo Temer, ficaram mais explícitas às alianças com o setor privado e a continuidade e intensificação da transferência de valor ao setor privado e filantrópico, extremamente alinhados à política macroeconômica neoliberal. Este Governo seguiu de forma mais agressiva a etapa de contrarreforma e desmonte da Política de Saúde por parte do Projeto Privatista. Além disso, o *impeachment* de Dilma Rousseff e o início desse Governo marcam uma nova etapa que se insere no contexto “ultraliberal na economia, fascista na política, retrógrado nos costumes e entreguista na soberania nacional” (STAVANIM, 2019), personificada em Jair Bolsonaro, conseqüentemente assumindo fielmente o caráter de um Estado que não incorpora as necessidades da classe que produz a riqueza, refletindo num desmonte estrutural do SUS, conforme Netto (1993) um “Estado mínimo para a classe trabalhadora e máximo para o capital”.

Aceito para publicação em 03/08/2020.

Referências

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BAHIA, Ligia. **Ministro contra a Saúde**. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/opinioao/ministro-contra-saude-por-ligia-bahia/28600/>>. Acesso em: 02/02/2019.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação de Estado e perda de direitos**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Ofício nº 60-GS/SAS**. Brasília (DF), 18 jan. 2017a. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/files/Proposta-de-Plano-de-Saude-Acessivel.pdf..>>. Acesso em: 02/02/2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 3.588, de 21 de dezembro de 2017**. Brasília (DF), 2017c. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588_22_12_2017.html. Acesso em 02/02/2019.
- BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília (DF), 2016a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em 03/02/2019.
- BRAVO, Maria Inês Souza. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, Ana Elisabete et al. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Juguer; PINHEIRO, Wladimir Nunes. As contrarreformas na Política de Saúde do governo Temer. **Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 9-23, jan./abr. 2018.
- CALHEIROS, R. **Agenda Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385386/000766380.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02/02/2019.
- COALIZÃO SAÚDE BRASIL. **Coalizão Saúde Brasil: uma agenda para transformar o sistema de saúde**. São Paulo: Coalizão Saúde Brasil, 2017.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. Entre a Reforma Sanitária e o SUS: os interesses do capital na saúde. In: CORREIA, Maria Valéria Costa; SANTOS, Viviane Medeiros dos (Orgs.). **Reforma Sanitária e Contrarreforma da Saúde: interesses do capital em curso**. Maceió: EDUFAL, 2015.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. **O Conselho Nacional de Saúde e o Rumo da Política de Saúde Brasileira: mecanismos do controle social frente as condicionalidades dos organismos financeiros internacionais**. 2005. 342p. Tese (Doutorado em Serviço Social). Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2005.

CORREIA, Maria Valéria Costa (Org.). **Política de Saúde no Brasil e o fortalecimento do setor privado**: desmonte do SUS público, estatal e universal. Maceió: Edufal, 2018.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues; BERNARDES, Franciani. Reformas Regressivas e Política de Saúde. **Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 4-8, jan./abr. 2018.

FRENTE NACIONAL CONTRA A PRIVATIZAÇÃO DA SAÚDE. **O ilegítimo Governo Temer e os ataques ao Sistema Único de Saúde**: nota da Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde. [S.I.], 2016. Disponível em: <<http://sindsaudepr.org.br/disco/arquivos/gerenciaarquivos/Documento%20FNCPS%20Final%20Final.pdf>>. Acesso em: 02/02/2019.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Ponte para o futuro**. Brasília (DF), 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/blog/acervo/>>. Acesso em: 02/02/2019.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **A travessia social**. Brasília (DF), [2016]. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/blog/acervo/>>. Acesso em: 02/02/2019.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 6 ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MENDES, Eugênio Vilaça. **Distrito Sanitário**: O processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde. 2. ed. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: Abrasco, 1994.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil**: atores processos e trajetória. 2003. 402p. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, 2003.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, André A. D. de; SILVA, Máira S. M. da. **Cobertura Universal de Saúde**: a nova aposta do capital. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/cobertura-universal-de-saude-a-nova-aposta-do-capital>>. Acesso em: 30/11/2019.

PAIVA, Williams Silva de; LIMA, Antônia Jesuíta de. A financeirização da saúde pública brasileira: uma análise do subfinanciamento da saúde pública e da priorização do campo privado na saúde brasileira. JORNADA INTERNACIONAL

DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6, 2013, São Luís. Artigo... São Luís: Universidade Federal do Maranhão (UFMA) 2013.

SAMPAIO Jr.; Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SILVA, Adriana Ilha da. A aceleração das contrarreformas no SUS e a transferência de valor ao setor privado pelo Governo Temer. **Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 51-56, jan./abr. 2018.

SOARES, Raquel Cavalcante. **A contrarreforma na Política de Saúde e o SUS hoje: impactos e demandas ao serviço social**. 2010. 209p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, 2010.

SOARES, Raquel Cavalcante.. Governo Temer e a contrarreforma na Política de Saúde: a inviabilização do SUS. **Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 24-32, jan./abr. 2018.

STAVANIM, Luiz Felipe F. Democracia inacabada: por que o Brasil não superou as desigualdades e ainda falha em garantir direitos essenciais como a saúde. **Radis**, n. 205, p. 10-17, out. de 2019.

TEIXEIRA, Mary Jane de Oliveira. A urgência do debate: as contrarreformas na Política de Saúde no governo Temer. **Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 33-50, jan./abr. 2018.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

A categoria projeto profissional no Serviço Social do século XXI

The professional project category in the Social Work
century XXI / La categoría profesional de proyectos
en el Servicio Social del siglo XXI

Iolani Soares da Silva¹

Resumo: o estudo se propõe a apresentar os fundamentos teórico-metodológicos do projeto profissional do serviço social, explorando sua dimensão política a partir das contribuições teóricas de György Lukács, Sergio Lessa e José Paulo Netto. Resultou de uma pesquisa bibliográfica e de análise da produção intelectual contemporânea dos anos 1990, época em que se consolida o chamado projeto ético-político do Serviço Social. Para entendimento da categoria projeto, contamos com a teoria lukácsiana da ontologia do ser social, inteligível nas contribuições teóricas de Lessa e Gilmaisa Costa. E para o projeto profissional do Serviço Social, da produção contemporânea de José Paulo Netto. De acordo com Lukács, os projetos são intrínsecos à vida humana e têm um papel fundamental

1 Assistente Social, mestre em Serviço Social, INSS/GEX Recife. E-mail: iolanisoares@gmail.com.

nos processos de construção da vida em sociedade. Assumem tipologias diferentes, segundo suas particularidades. Podem ser individuais ou coletivos e, nestes, profissionais. Mas, todos eles, na sua essência, têm uma dimensão ético-política.

Palavras-chave: projeto profissional; dimensão ético-política; direção social estratégica; valoração ética.

Abstract: The study aims to present the theoretical and methodological foundations of the professional project of social work, exploring its political dimension based on the theoretical contributions of György Lukács, Sergio Lessa and José Paulo Netto. It resulted from a bibliographical research and analysis of the contemporary intellectual production of the 1990s, a time when the so-called Social Service's ethical-political project was consolidated. To understand the project category, we rely on the Lukácsian theory of the ontology of the social being, intelligible in the theoretical contributions of Lessa and Gilmaisa Costa. And for the professional project of Social Work, of contemporary production by José Paulo Netto. According to Lukács, projects are intrinsic to human life and have a fundamental role in the processes of building life in society. They assume different types, according to their particularities. They can be individual or collective and, in these, professionals. But, all of them, in essence, have an ethical-political dimension.

Keywords: professional project; ethical-political dimension; strategic social direction; ethical valuation.

Resumen: el estudio tiene como objetivo presentar los fundamentos teóricos y metodológicos del proyecto profesional de trabajo social, explorando su dimensión política basada en las contribuciones teóricas de György Lukács, Sergio Lessa y José Paulo Netto. Resultó de una investigación bibliográfica y un análisis de la producción intelectual contemporánea de la década de 1990, una época en la que se consolidó el proyecto ético-político del llamado Servicio Social. Para entender la categoría del proyecto, confiamos en la teoría lukácsiana de la ontología del ser social, inteligible en las contribuciones teóricas de Lessa y Gilmaisa Costa. Y para el proyecto profesional de Trabajo Social, de producción contemporánea de José Paulo Netto. Según Lukács, los proyectos son intrínsecos a la vida humana y tienen un papel fundamental en los procesos de construcción de vida en la sociedad. Asumen diferentes tipos, según sus particularidades. Pueden ser individuales o colectivos y, en estos, profesionales. Pero todos ellos, en esencia, tienen una dimensión ético-política.

Palabras clave: proyecto profesional; dimensión ético-política; dirección social estratégica; valoración ética.

Introdução

O artigo se propõe trazer à reflexão os fundamentos teórico-metodológicos do projeto profissional do Serviço Social do século XXI. Encontra na teoria lukacsiana sobre a ontologia do ser social os conceitos de ideação e objetivação que definem a categoria projeto. Tratando-se de um estudo de natureza teórica e bibliográfica, utiliza-se das produções intelectuais de Sergio Lessa e José Paulo Netto, contemporâneas à época da construção do projeto profissional do Serviço Social. Entende que a perspectiva histórica dialética das relações sociais é a única capaz de compreender a realidade e, conseqüentemente, o projeto profissional do Serviço Social. Este traz consigo as determinações históricas e, por isso mesmo, não pode prescindir da valoração ética e política.

Para o estudo, originário da minha dissertação de mestrado, optamos em apresentá-lo considerando, primeiro, seus pressupostos teórico-metodológicos a partir da ontologia do ser social. Segundo, a tipologia dos projetos na vida humana, que pode ser individual e coletivo e, nestes, estão os profissionais. Terceiro, o conceito de projeto profissional, considerando seus elementos constitutivos. E, por fim, a dimensão política dos projetos profissionais. A conclusão deste artigo traz o entendimento do projeto ético-político profissional do Serviço Social e de seu ineliminável caráter de classe ao deixar claro seu compromisso com os interesses da classe trabalhadora.

A categoria projeto: pressupostos teórico-metodológicos gerais

Para Lukács, o que diferencia o mundo dos homens do mundo da natureza é que todos os atos humanos são, necessariamente, mediados pela consciência. A forma peculiar e real do ser social permite-lhe a reflexão e a apreensão dos processos sociais da realidade que o circundam: a possibilidade de consciência de sua *ontologia* transforma-o em um ser capaz de intervir nas realidades social e natural, de forma a criar sempre o *novo*. É a mediação ineliminável da consciência que promove o salto ontológico da distinção entre as duas esferas, pois “ao contrário da natureza, o ser social, por ser síntese de atos

teleologicamente postos, tem por *médium e órgão da sua continuidade a consciência*, podendo por isso se reconhecer em sua própria história e se elevar ao seu ser-para-si”. (LESSA, 1997, p. 89).

Não sendo um mero epifenômeno no processo de gênese e desenvolvimento do ser social, a consciência desempenha seu papel envolvendo, simultaneamente, dois níveis: o ser em si e o ser para si. Na formação do *ser em si*, o ser social reconhece-se a si próprio como singularidade (com determinações individuais) e, do *ser para si*, percebe-se como constituinte e constitutivo de um gênero (com determinações universais). A consciência das determinações universais e singulares, com todas as possíveis gradações entre a ausência absoluta e a plena presença, para Lessa, “joga um papel nada desprezível na constituição da própria substancialidade social”. (LESSA, 1997, p. 89).

Evidentemente, aqui não é o espaço para discutirmos a questão da ausência/presença da consciência, ou mesmo da relação entre consciência e alienação, já que o nosso objetivo é apenas notar como o *pôr teleológico*, cuja origem está na consciência e é o fundamento de todo *projeto*, orienta as ações humanas.

No *pôr teleológico*, a capacidade peculiarmente humana de antever os resultados de sua ação na consciência é uma dimensão fundamental que sinaliza a diferença entre o mundo dos homens e a esfera da natureza. Isso significa que somente o ser social é capaz de operar abstrações, pois antes mesmo de ver construído o produto (objeto) de seus atos, já o tem idealizado na consciência. Marx, em *O capital*, nos revela:

Pressupomos o trabalho numa forma em que pertence exclusivamente ao homem. A aranha realiza operações que se parecem com as do tecelão, a abelha faz corar de vergonha muitos arquitetos ao construir os seus favos de cera. Mas o que distingue, de antemão, o pior arquiteto da melhor abelha é que ele construiu o favo na sua cabeça antes de construí-lo na cera. No fim do processo de trabalho emerge um resultado já presente no início na imaginação do trabalhador e, portanto, idealmente. (MARX, 1983, v. I, p. 149-50).

Na teoria lukácsiana, não há ato humano que não seja teleologicamente orientado, isto é, o ser social sempre age tendo uma finalidade a alcançar. Em verdade, *a prévia ideação antecede e dirige a ação humana*. Pela prévia ideação, “as consequências da ação são antevistas na consciência, de tal maneira que o resultado é idealizado (ou seja, projetado na consciência) *antes* que seja construído na prática (LESSA, 1997, p. 24). Consequentemente, o sujeito tem, sobre os atos que realiza, um *relativo controle* – este controle é relativo e não total porque no processo de objetivação da prévia ideação ou teleologia intercedem outros fatores *objetivos* que não puderam ser previstos pela consciência humana.

Assim sendo, podemos dizer que o *momento do planejamento*, apesar de circunscrito ao âmbito da subjetividade, possui uma existência tão *real* quanto o próprio *objeto* resultante do pôr teleológico constitutivo daquele planejamento. Da íntima interrelação que daí decorre entre objetividade e subjetividade, não se pode deduzir uma relação de identidade entre sujeito e objeto. Conforme Lessa (1997, p. 24):

Entre a consciência que operou a prévia-ideação e o objeto construído se interpõem duas relações fundamentais. A primeira delas é que sem a prévia-ideação esse objeto não poderia existir. (...) A segunda relação é [que] há uma efetiva distinção no plano do ser [entre a prévia-ideação e o objeto].

Noutras palavras, entre o sujeito da ação e o objeto (seu produto) há uma indissociável relação, formando o que chamamos de *unidade*. Esta unidade não se confunde, entretanto, com *identidade* (quando se considera os dois polos da ação humana – teleologia e causalidade posta – como idênticos), mas afirma-se na diversidade. A efetiva distinção no plano do ser significa que tanto o sujeito como o objeto, muito embora unidos, não perdem a sua legalidade próprias – são ontologicamente distintos porque, primeiro, *o projeto originado na consciência circunscreve-se à esfera da subjetividade* e, segundo, *nunca é totalmente consubstancializado na prática*.

Ainda que a teleologia ou a prévia ideação tenha origem na consciência do sujeito, portanto, no plano da subjetividade, não significa que ela deixe de ter uma existência real e que não exerça uma força

material na determinação dos atos sociais. As determinações histórico-sociais concretas sobre ela e o seu papel nos processos de constituição e de desenvolvimento do ser social fazem dela (da teleologia) um “momento real da realidade material”. (LUKÁCS, 1981, p. 23). Isto significa que:

Ao ter início num ato de consciência, a teleologia supõe um autor, uma íntima ligação com a consciência que a origina. Mas isso não reduz a teleologia a simples impulso subjetivo, pois, os atos teleológicos, assim como a consciência que os põem, somente existem no interior do ser social. (COSTA, 1999, p. 20).

São também pelas determinações histórico-sociais concretas que o *projeto*, idealmente construído na mente do sujeito, nunca é, *em absoluto*, concretizado. Ou seja, a prévia ideação (subjetividade), ao ser objetivada ou transformada em um objeto socialmente posto, perde parte de sua originalidade em razão do que Lukács chama de *quantum de casualidade*. Desta forma, são os fatores exógenos à vontade do sujeito que transformam o seu projeto original, idealizado em sua consciência. Lessa afirma que:

O resultado nunca corresponde exatamente à finalidade. Isso tanto porque há um *quantum* de acaso inevitavelmente presente nas objetivações; como também devido ao fato de que, ao se inserir na realidade já existente, o novo objeto desencadeia nexos causais que jamais poderão ser previstos em sua totalidade. Um terceiro fator também atua nesse momento de diferenciação, pelo lado da exteriorização. Como toda objetivação é, na verdade, um conjunto de atos elementares, e como cada ato elementar transforma não apenas o ambiente, mas também o sujeito que o realiza, a individualidade que iniciou o processo de objetivação não é *exatamente* aquela que o termina: novas habilidades e conhecimentos foram adquiridos enquanto o processo era efetivado, e essas novas habilidades e conhecimentos são espontaneamente incorporados à prévia-ideação, adaptando-se às novas circunstâncias. Assim, ao ser finda uma objetivação, não apenas o resultado é distinto em algum grau da finalidade inicial, como também a individualidade e a própria finalidade foram sendo transformadas ao longo do processo, de acordo com

os resultados parciais a cada momento alcançados.
(LESSA, 1996, p. 13).

Na teoria lukacsiana, portanto, não há espaço para uma identidade entre sujeito e objeto por razões, como vimos, *ontológicas*.

Diante disso, resta-nos salientar um outro aspecto imprescindível ao esclarecimento sobre os projetos, qual seja: *a íntima ligação entre a teleologia e a causalidade é revelada pela inter-relação entre dois atos essenciais: a posição dos fins e a busca dos meios*. Noutro sentido, todo projeto, independentemente de qual natureza for, é constituído substancialmente por uma finalidade e um conjunto de meios – conjunto que compõe os mecanismos e/ou os instrumentos identificados pelo sujeito como necessários à consecução do fim de seus atos.

Todo ato humano é, assim, *dirigido* por uma finalidade e a realização dessa finalidade está condicionada à busca dos meios que a ela sejam coerentes. Entre esses dois elementos (meios e fins), presentes em todas as ações do ser social, há uma nítida unidade indissolúvel – não há como pensar um sem o outro.

Entretanto, o fato de a finalidade e os meios estarem articulados, serem *interdependentes* entre si, não significa que outros fatores deixem de interferir no processo de elaboração e execução de um projeto. Isto porque tanto o fim, para o qual se dirige a ação, como os meios, são *social e historicamente determinados*.

Além desses dois atos essenciais – a posição dos fins e a busca dos meios – existem dois outros condicionantes imprescindíveis à objetivação dos projetos: *o conhecimento e o processo de valoração*. Eles influem *decisivamente* em todo pôr teleológico, mas de distintas maneiras. É verdade, que, sem a presença desses condicionantes, o objeto, primeiramente idealizado na consciência, jamais poderia existir, porém sua influência dá-se de diferentes formas – o que não elimina o vínculo que os une.

Em primeiro lugar, a realização de uma determinada finalidade é impensável sem o conhecimento do objeto de intervenção, tanto de seus aspectos singulares como de suas conexões externas. Em segundo

lugar, sempre existe mais de uma possibilidade – isso de acordo com Lukács – para a efetivação dos fins de uma ação, o que permite ao sujeito escolher entre uma delas. A escolha entre possibilidades consiste no que Lukács chama de *processo de valoração*; e é neste processo que os valores, que são social e historicamente determinados, desempenham papel primordial.

Se observarmos bem, veremos que é entre a teleologia e a busca dos meios que se interpõem a necessidade da captura do real e a determinação dos valores sobre as escolhas que serão exigidas durante todo o processo de objetivação do projeto. Como se refere Costa (1999, p. 31-32):

A busca dos meios é o momento do pôr teleológico no qual a consciência toma um impulso em direção ao conhecimento da realidade externa a si mesma. Permite ao pensamento capturar os nexos internos do objeto, suas propriedades essenciais, pelo conhecimento objetivo do sistema causal dos objetos e dos processos cujo movimento pode levar a alcançar o fim posto.

Por conseguinte, para que um projeto transforme-se de *potencialidade* em realidade efetiva, em *objeto socialmente posto*, é imprescindível que o sujeito, autor do projeto, tenha o máximo de conhecimento necessário acerca do objeto que quer transformar, tanto da sua singularidade, como de seus aspectos mais genéricos. De acordo com a perspectiva lukacsiana,

Sem o conhecimento do real, a realização do fim torna-se uma impossibilidade. A condição de realização de um projeto previamente idealizado supõe uma necessária interrelação entre a finalidade e o desenvolvimento da busca dos meios. Para que essa interrelação seja bem sucedida é necessário que o conhecimento do [objeto] tenha atingido um nível adequado. (COSTA, 1999, p. 33-34).

No entanto, não podemos supor que o conhecimento requisitado para a execução do projeto seja um *conhecimento absoluto, perfeito*. Isto porque “o conhecimento necessário no desenvolvimento daquela atividade volta-se para a captura de traços da realidade, objetivamente

fundados, dirigidos para fins imediatos” (COSTA, 1999, p. 34). É possível que o projeto venha a consubstanciar-se na prática sem que o sujeito tenha um domínio reflexivo sobre as propriedades intrínsecas do objeto e de suas conexões com outros complexos sociais. As aproximações, as hipóteses, as abstrações incompletas são, nesses termos, decisivas nos processos de gênese e de objetivação dos projetos do ser social.

A reprodução da realidade na consciência, para Lukács, não pode ser jamais cópia fotográfica, mecanicamente fiel, da realidade. Por isso, há uma nítida distinção no plano do ser entre o reflexo do real (conhecimento), que está no interior da consciência, e o próprio real, objetivamente existente. Segundo este autor:

Nasce uma nova forma de objetividade, mas não uma realidade, e – em sentido ontológico estrito – não é possível que a reprodução seja da mesma natureza daquilo que ela reproduz, tanto menos idêntica a ela. Ao contrário, no plano ontológico o ser social se divide em dois momentos heterogêneos, verdadeiramente opostos: o ser social e o seu reflexo na consciência. Essa dualidade é um fato fundamental do ser social. (COSTA, 1999, p. 38).

Novamente, verificamos na teoria lukacsiana a completa ausência de qualquer identidade entre sujeito e objeto. Também nessa teoria, a consciência coloca-se como um dos fatores determinantes do desenvolvimento do ser social. Porém, seria um equívoco acreditar-mos que Lukács deu maior ênfase à esfera da subjetividade na construção dos complexos sociais, pois para ele, tanto a consciência como os fatores objetivos têm uma força material real e, em articulação, constroem o *devoir humano dos homens*. (LESSA, 1995).

Em curtas palavras, segundo Lukács, para a realização de determinada finalidade, posta como prévia ideação, e a busca dos meios a ela coerentes são necessários dois intervenientes: o conhecimento do objeto e de sua legalidade própria e a escolha entre *alternativas*.

Como dissemos em páginas atrás, além da necessidade do conhecimento, também é fator que interfere em todo pôr teleológico o *processo de valoração*. Já que:

No ato de produzir o novo, o homem faz escolhas e essas escolhas resultam de uma decisão frente às possíveis alternativas para cada situação concreta. Por esse meio a consciência pode transformar em ato a potencialidade elaborada como prévia ideação. (COSTA, 1999, p. 39).

Ainda nessa perspectiva, não é porque o processo de valoração implica escolhas do sujeito que as determinações objetivas não se façam presentes. O ato que reúne as alternativas possíveis e as escolhas do sujeito é um resultado da interação entre condições objetivas e subjetivas. A força da objetividade sobre o projeto é inegável: pode ser identificada na necessidade social (solo ontológico da construção dos projetos), no conhecimento acerca do objeto, nas possibilidades de escolhas e nos valores que as legitimam, dentre outros.

Por conseguinte, assim como as escolhas, o valor é uma construção social e histórica, peculiar ao mundo dos homens, e para Lukács tem:

[...] caráter objetivo, está ligado à legalidade imanente dos objetos e dos processos que se estabelecem na práxis do trabalho. Nessa relação todo ato de valorar tem determinações puramente sociais. As escolhas dos indivíduos ou grupos de indivíduos, em última instância, respondem a necessidades sociais ligadas ao campo da reprodução humana. Diante de situações concretas o sujeito toma decisões optando pelas alternativas às quais ele atribui um maior valor. Mas os atos reflexivos da consciência operantes no processo de decisão (certo ou errado, adequado ou inadequado, bom ou mau) são valorações intelectivas, provêm da atividade consciente e não da essência dos objetos naturais. (COSTA, 1999, p. 42).

Por mais que as decisões acerca da finalidade e dos meios de um projeto sejam tomadas pelo sujeito (que pode ser uma ou mais pessoas), elas não são *em absoluto* determinadas pela sua consciência ou sua vontade. Os valores, que orientam e legitimam as escolhas, somente aparentemente se situam no plano singular (subjetivo), pois são construções sociais, próprios da práxis humana. Consequentemente, se as escolhas entre possibilidades de execução de um projeto

são, sempre, orientadas por um ou mais valores, elas (as escolhas) não podem ser meros efeitos de uma vontade individual.

Tipologia dos projetos

Toda ação humana, *seja ela individual ou coletiva*, implica necessariamente a realização de um projeto. Isto significa que os atos humanos são sempre orientados por um fim, envolvendo meios para a sua operacionalização e valores que o legitimam. Precisamos ainda fazer uma ressalva acerca da *razão de existência de um projeto*, pois é a partir dela que melhor construiremos uma tipologia de projetos.

Segundo a concepção materialista da história, as ações do ser social têm como solo fundante as necessidades. Em última instância, a finalidade de um determinado projeto, independentemente de sua natureza (individual ou coletivo), representa uma resposta a uma ou mais *necessidades humanas*.² São elas que exigem uma ação/reação transformadora da realidade pelo ser social; e significam o motor de todo o processo sócio-histórico.

Desse modo, as necessidades individuais (de indivíduos singulares) engendram *projetos individuais*, e as necessidades sociocoletivas (de grupos e classes diversos) requerem a construção de *projetos coletivos* para a sua satisfação.

Todo projeto, coletivo ou individual, carrega um elemento em comum. Primeiramente, são idealizados na consciência dos sujeitos que os constroem, e, portanto, estão no *plano das ideias*. E, todos eles, são *orientados para um fim* ou, em termos mais claros, são construídos para a satisfação de diferentes necessidades.

Por outro lado, o que distingue um projeto individual de um projeto coletivo é, substancialmente, *o alcance desses projetos*. Enquanto o primeiro responde aos interesses do sujeito em sua singularidade, o segundo tem a capacidade de satisfazer as necessidades de um grupo de indivíduos, de classes sociais e, até, do conjunto da sociedade.

2 Compreendemos que as necessidades humanas são intrínsecas a todos os homens e correspondem às condições (objetivas e subjetivas) imprescindíveis a sua sobrevivência pessoal e social, a sua realização e ao seu desenvolvimento no interior da sociedade. Para um melhor aprofundamento sobre o assunto, sugerimos: Heller, 1978.

Não podemos deixar de esclarecer que essas diferenças entre os projetos não anulam a relação que há entre eles. Por isso, seria errôneo considerarmos que as necessidades individuais somente poderiam ser satisfeitas através de projetos individuais, pois não é possível precisarmos uma linha fronteira entre as necessidades individuais e as necessidades sociais e coletivas – e isso decorre da própria essencialidade do ser social que reúne determinações singulares e universais ao mesmo tempo. A articulação existente entre projeto individual e projeto coletivo, portanto, tem como protoforma o próprio *ser social*.

Uma análise mais detalhada acerca das indiscutíveis relações entre as necessidades individuais e sociais ultrapassa os objetivos deste artigo. Interessa-nos, entretanto, compreender os projetos coletivos na sua articulação com a sociedade e o processo de produção e reprodução sociais.

O desenvolvimento do ser social, na teoria lukacsiana, implica um processo de complexificação e diferenciação dos complexos sociais próprios da vida humana, gerando sempre novos e diversificados desafios ao processo de reprodução social em cada momento histórico. Lessa afirma que:

Esse processo de diferenciação intensiva e extensiva não é apenas o resultado do processo do devir-humano dos homens, mas é uma necessidade para a sua continuidade. [Isto é,] o processo de diferenciação, de desenvolvimento dos momentos de não identidade, tem, como fundamento último, uma necessidade em si unitária: a reprodução da vida humana tornada crescentemente social. (LESSA, 1997, p. 69-70).

Tal complexificação dos complexos sociais peculiares ao ser social tem como solo fundante a complexificação das necessidades sociais. Porque o ser social é um ser dinâmico e criativo, está sempre pondo e repondo novas situações históricas que engendram novas necessidades. Por isso mesmo, o ser social “é um ser rico em necessidades e essa riqueza depende principalmente da sua capacidade criativa e crítica, da multiplicidade de possibilidades de criação e transformação existente no meio social. (SILVA, 1995, p. 11).”

Assim, com a complexificação do ser social e de suas necessidades, há uma tendência, determinada historicamente, de multiplicação dos projetos coletivos. Se novas necessidades sociais surgem no processo de evolução (desenvolvimento) do ser social, simultaneamente, são engendradas propostas e projetos que visam atendê-las.

Somente para exemplificarmos, as questões do indígena, do negro e da mulher, num contexto histórico específico, propiciaram a construção de projetos coletivos voltados à realização de ideais e finalidades que se propunham a modificar as relações de etnia, raça e gênero estabelecidas.

Consequentemente, o que peculiariza os projetos coletivos é o seu caráter abrangente, pois retratam as determinações de natureza coletiva (um grupo de indivíduos em relação), porém, se diferenciam por expressar interesses e necessidades diversas. Dentre os tipos de projetos coletivos, temos os projetos societários e profissionais. Segundo José Paulo Netto (1999, p. 94):

Os projetos societários são projetos coletivos; mas o seu traço peculiar reside no fato de se constituírem projetos macroscópicos, em propostas para o *conjunto* da sociedade. Só eles apresentam essa característica; os outros projetos coletivos [...] não têm este nível de abrangência e inclusividade.

Com isso, podemos acrescentar que, entre os projetos coletivos, existe uma escala de abrangência, indo do menos ao mais genérico. Isso significa que determinados projetos, embora coletivos, representam os interesses de um grupo particular e não absorvem a totalidade das demandas sociais.

Em nossa perspectiva, este *caráter parcial*, que alguns projetos coletivos têm, pode assumir duas diferentes facetas: uma positiva e outra negativa. A faceta positiva da parcialidade das ações de um grupo social é revelada quando a defesa da satisfação de necessidades específicas – que estão relacionadas a gênero, raça, etnia, cultura etc. – *não se faz em detrimento dos interesses e valores genéricos dos homens*. A luta por causas particulares, mas sociais, influi direta e indiretamente na dinâmica da sociedade como um todo e, por isso,

possui um vínculo indissociável com a universalidade do ordenamento societário. Daí a substância positiva dos projetos coletivos que se ocupam de temáticas parciais do conjunto plural e diverso da realidade social.

Já a faceta negativa da parcialidade de um dado projeto coletivo corresponde à situação em que a realização dos interesses particulares (privados) de um grupo social *obstaculiza o desenvolvimento do humano-genérico*. Aqui, o caráter parcial do projeto está articulado à posição de classe do grupo social que representa; e é expressão do processo de dominação social, imanente às sociedades capitalistas.

A natureza classista dos projetos coletivos societários é reconhecida por José Paulo Netto quando afirma:

[...] os projetos societários são, simultaneamente, *projetos de classe*, ainda que refratando mais fortemente determinações de outra natureza (de gênero, culturais, étnicas, etárias etc.). Por isso mesmo, nos projetos societários (como, aliás, em todo projeto coletivo) há, necessariamente, uma *dimensão política*, envolvendo relações de poder. (NETTO, 1999, p. 94).

O caráter de classe dos projetos societários, entretanto, não pode ser confundido com “a ideia de *um* projeto social popular, que se opõe a *um* projeto dominante” (IAMAMOTO, 1997, p. 127), pois que são várias as propostas e perspectivas situadas no cenário sociopolítico das sociedades. Segundo Netto, o pluralismo de projetos societários é resultante da heterogeneidade de interesses, necessidades e perspectivas no interior das diferentes classes sociais, e depende de um contexto de democracia política para subsistir:

[...] compreende-se sem grandes dificuldades que a concorrência entre diferentes projetos societários é um fenômeno próprio da democracia política. [...] É apenas quando se conquistam e se garantem as liberdades políticas elementares (de expressão, de associação, de votar e ser votado etc.) que projetos societários distintos podem se confrontar e disputar a adesão dos membros da sociedade. (NETTO, 1999, p. 94).

É importante ainda reconhecermos, que, os projetos societários, assim como os demais tipos de projetos, são historicamente determinados: “constituem estruturas flexíveis e mutáveis: incorporam novas demandas e aspirações, transformam-se e renovam-se segundo as conjunturas históricas e políticas” (NETTO, 1999, p. 94). Mais uma vez, percebemos como a essencialidade do ser social, que é dinâmica e transformadora, determina o rumo dos processos sócio-históricos.

Os condicionantes históricos, de classe e a dimensão política também são encontrados nos projetos profissionais. A diferença entre estes e os projetos societários está, como vimos, no nível de abrangência. Os projetos profissionais voltam-se às demandas das profissões e suas propostas não são macroscópicas (para o conjunto da sociedade), mas visam atender a interesses e necessidades de categorias profissionais, inscritas na divisão sociotécnica do trabalho. O vínculo que há entre eles será explorado na seção dedicada ao estudo sobre a dimensão política do projeto profissional; primeiramente, devemos conhecer as suas especificidades.

Projeto profissional: breves considerações

Na primeira seção deste artigo, desenvolvemos algumas definições com relação à categoria projeto, de acordo com a teoria lukacsiana. Vimos que seus pressupostos substanciais podem ser identificados em dois momentos: *a posição dos fins* e *a busca dos meios*. Entre esses momentos se interpõem diversos fatores que determinam a direção da realização de um projeto, dos quais os principais são *o conhecimento* e *o processo de valoração*. Sendo assim, são estes elementos que devem ser considerados na explicitação das especificidades dos projetos profissionais.

A partir da ontologia lukacsiana, portanto, podemos entender que os projetos profissionais, assim como os demais tipos de projetos, articulam meios e finalidades. Essa articulação entre meios e fins nos projetos profissionais só pode ser entendida como produto das determinações das necessidades e demandas sociais.

A posição dos fins nos projetos profissionais, a nosso ver, não pode ser desvinculada da inserção das profissões na divisão

sociotécnica do trabalho. Isto porque, enquanto complexos sociais, as profissões desempenham funções sociais específicas no processo de produção e reprodução social.

Ainda segundo Lukács, para cada fim se requer a escolha de meios coerentes a sua realização. Também nas profissões, o alcance de suas finalidades está condicionado à seleção de instrumentos e mecanismos que se coloquem como meios de concretização de seus fins. Esta seleção, como vimos, é determinada, em parte, pelo conhecimento que se tem acerca da realidade e, também, pelos valores, que são sociais. Por isso mesmo, o processo de construção dos projetos profissionais é impensável como produto de atos singulares. Além disso, esse processo exige e requer a presença de um *sujeito coletivo*. Conforme Netto,

Tais projetos são construídos por um sujeito coletivo – a respectiva categoria profissional, que inclui não apenas os profissionais de *campo*, mas que deve ser pensada como o conjunto dos intervenientes que dão efetividade à profissão. É através da sua organização (organização que envolve os profissionais em atividade, as instituições que os formam, os pesquisadores, docentes e estudantes da área, seus organismos corporativos e sindicais etc.) que uma categoria elabora o seu projeto profissional. (NETTO, 1999, p. 95).

Os projetos profissionais desempenham uma função social específica no processo de constituição e legitimação das profissões diante do conjunto da sociedade, pois:

[...] apresentam a autoimagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam os seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas da sua relação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais, públicas e privadas. (NETTO, 1999, p. 95).

O processo de construção de um projeto profissional não está isento de conflitos e tensões. A heterogeneidade e a pluralidade de

perspectivas e interesses entre os profissionais e demais intervenientes da profissão fazem com que não exista um único, mas uma diversidade de projetos diferentes. Eles se interrelacionam num âmbito de lutas pela hegemonia. Esse confronto atravessa o projeto profissional como um todo, isto é, as tensões e conflitos estão sempre presentes nos processos de discussão sobre as *questões teórico-metodológicas, técnico-operativas* e a *valoração ética*.

É impossível, portanto, imaginar um único projeto profissional para cada profissão. Se a categoria profissional é composta de singularidades diversas, com perspectivas e expectativas diferenciadas no que se refere à profissão e ao seu papel social, é correto afirmar que existirão inúmeras propostas e projetos profissionais disputando a hegemonia. Um projeto profissional tornar-se-á hegemônico à medida que conquista a adesão e o consentimento de muitos profissionais e a direção dos debates teórico-metodológico e ético-político da profissão, o que não anula a existência de outros projetos que ao hegemônico se contrapõem – podendo, inclusive, um deles ser majoritário no interior da categoria profissional e/ou contraditório ao projeto profissional hegemônico.

Além do pluralismo que dinamiza a construção dos projetos profissionais, devemos lembrar que todo projeto é histórico: é expressão do movimento da realidade particular e universal na qual se insere. Nas palavras de Netto:

Os projetos profissionais também são *estruturas dinâmicas*, respondendo às alterações no sistema de necessidades sociais sobre o qual a profissão opera, às transformações econômicas, históricas e culturais, ao desenvolvimento teórico e prático da própria profissão e, ainda, às mudanças na composição social da categoria. Em face de tudo isto, os projetos profissionais igualmente se renovam, se modificam. (NETTO, 1999, p. 95-96).

Sendo assim, os projetos coletivos têm uma dimensão política, fruto de relações sociais contemporâneas ao capitalismo. Como, então, essa dimensão política se expressa nos projetos profissionais? É sobre esta questão que daremos ênfase na seção subsequente.

A dimensão política dos projetos profissionais

Considerando que a protoforma, isto é, o impulso primário e real, da elaboração de todo projeto é a necessidade social, a compreensão da construção e da funcionalidade dos projetos profissionais passa pela capacidade intelectual de vinculá-los ao movimento sócio-histórico das sociedades e de suas relações. E assim sendo, *a dimensão política do projeto profissional não pode ser mero produto e/ou expressão de ações e vontades individuais* (de profissionais singulares) no exercício de suas atividades.

Por esta razão, tentaremos abordar a dimensão política do projeto profissional a partir da relação que possui com os projetos societários.

A construção de um projeto profissional envolve, como nos referimos anteriormente, a articulação de meios e fins, na particularidade da profissão perante as requisições do mercado de trabalho. Entretanto, essas requisições têm como solo fundante a dinâmica da sociedade, as suas relações sociais. Numa sociedade capitalista, a dinâmica que a particulariza gera necessidades sociais bastante contraditórias, e essa *contradição* é decisiva no processo de inserção das profissões no mercado de trabalho: o conjunto de demandas e respostas profissionais são condicionadas, em última instância, pelas contradições sociais.

Falar de contradições sociais do mundo capitalista significa mencionarmos as relações sociais como *relações entre classes* de interesses antagônicos e opostos que, historicamente, configuram uma realidade de conflitos, sendo necessário para contê-los o desenvolvimento de mecanismos econômicos e extraeconômicos, cuja função primordial é administrar aquelas contradições sociais.

Muitas das profissões encontram-se no cerne dos conflitos e das contradições entre as classes: inserem-se nos processos de gerenciamento das ações que cuidam da administração desses conflitos e contradições. São, por isso, levadas a responder tanto às necessidades estritamente profissionais (a formação profissional, o arsenal técnico-operativo, por exemplo) como aos interesses e às reivindicações das classes. Isso acontece porque “as alternativas profissionais não são

gestadas exclusivamente no campo intraprofissional, pois elas estão intimamente articuladas e dependentes do processo histórico de nossas sociedades”. (IAMAMOTO, 1997, p. 126).

Segundo Netto (1999), os projetos profissionais são simultaneamente projetos de classe. Por esta razão, as profissões, independentemente do vínculo (direto ou indireto) que possuem com o processo de gerenciamento e/ou administração da questão social, respondem em algum grau a interesses e necessidades de classe. Exatamente porque a divisão social e técnica do trabalho visa atender às necessidades sociais específicas da sociedade capitalista, as profissões desempenham funções voltadas à garantia do processo de produção e reprodução da ordem social vigente – e essa ordem social expressa, nada menos, que as determinações das classes.

Por conseguinte, os projetos profissionais não se limitam à organização e à regulamentação da prática profissional segundo as requisições institucionais e sociais, mas *as propostas e os valores que articulam refratam interesses e necessidades da sociedade e, portanto, das classes*. É aqui que acreditamos poder situar a dimensão política dos projetos profissionais. Iamamoto, no clássico livro *Renovação e conservadorismo no Serviço Social*, já afirmava:

Parece-me que aí está o cerne do debate sobre a dimensão política da prática profissional: *a relação da profissão com o poder de classe*. Decifrá-lo implica decifrar a complexa rede de relações de poder que hoje conforma a realidade brasileira, tanto aquelas que se articulam em torno do bloco no poder como aquelas que estão articuladas em torno das alianças das classes subalternas hegemônicas pela classe operária. (IAMAMOTO, 1997, p. 122).

Nesse sentido, *os interesses profissionais, que orientam a constituição e a afirmação do projeto profissional, também manifestam interesses políticos oriundos da estrutura de classes das sociedades capitalistas*. Por isso mesmo, a construção dos projetos profissionais caminha paralela à defesa de um determinado projeto societário: vinculada à imagem de uma profissão há sempre uma imagem de sociedade.

Considerando que os interesses políticos no interior de uma sociedade capitalista são, necessariamente, contraditórios, o sujeito coletivo de uma dada profissão é compelido a fazer escolhas. Evidentemente, as opções (escolhas) políticas do sujeito coletivo não são resultantes unicamente de sua vontade – somam-se a ela, as determinações histórico-sociais e políticas. Assim, por mais que a dimensão política das escolhas dos profissionais seja negada, através do falso discurso da neutralidade, ela sempre se fará presente.

Por conseguinte, a dimensão política do projeto profissional relaciona-se com a sua inserção no *processo de defesa de interesses, necessidades e valores de classe*. A contradição no interior desse processo permite o seu desenvolvimento em diferentes direções: marcadas pela perspectiva conservadora e pela da transformação.

Somente para exemplificar, alguns projetos profissionais trazem em sua estrutura a opção por princípios que valorizam a livre iniciativa do mercado, como a competitividade, o dinamismo, a flexibilização, dentre outros. Não é muito difícil reconhecermos que o projeto societário intrínseco a esses projetos profissionais tem um caráter conservador no que se refere à relação entre as classes, pois mesmo propondo mudanças, essas mudanças não atingem o núcleo do sistema de dominação e exploração sociais. Na verdade, privilegiam-se os interesses e as necessidades da classe dominante.

Por outro lado, existem projetos profissionais que se comprometem com a defesa e a luta pela democratização da vida social, atribuindo a si próprios um caráter crítico frente as mudanças ocorridas nos espaços da produção e do político, e contrapondo-se à manutenção da ordem social estabelecida, às situações de dominação e opressão entre as classes. Tais projetos se orientam segundo a perspectiva transformadora: aliam-se à luta pela satisfação dos interesses e necessidades dos trabalhadores.

Nem sempre, entretanto, a dimensão política dos projetos profissionais é assumida (explícita) nas propostas e perspectivas da categoria profissional, configurando uma postura conservadora diante dos processos sociais vigentes.

Os projetos profissionais têm, igualmente, inelimináveis *dimensões políticas*, seja num sentido amplo (referido às suas relações com os projetos societários), seja num sentido restrito (referido às perspectivas particulares da profissão). Mas nem sempre tais dimensões são explicitadas, especialmente quando elas apontam para direções conservadoras ou reacionárias. Um dos traços mais característicos do conservadorismo consiste na negação das dimensões políticas e ideológicas. (NETTO, 1999, p. 96).

A negação da dimensão política dos projetos profissionais, de seu vínculo com os interesses políticos de determinada classe, está conectada aos pressupostos da neutralidade e da imparcialidade, próprios do conservadorismo. Não é impossível encontrar, nos tempos atuais, profissões que defendem uma postura neutra e imparcial diante das questões sócio-políticas da realidade, adotando um discurso preocupado com a eficiência e a eficácia de suas ações e com as tendências do mercado. Muito embora neguem a dimensão política de seus projetos, ela está implícita, exercem força material sobre suas práticas e, conseqüentemente, guiam-se pela perspectiva conservadora, isto é, pela manutenção do status quo – *das relações sociais* tal como estão estabelecidas.

Num movimento contrário a este, o Serviço Social orienta-se por uma direção social estratégica, que deixa explícito seu compromisso com a construção de *novas relações sociais*, baseadas num ordenamento societário sem dominação e exploração de classe, etnia e gênero.

Conclusões

Na teoria lukacsiana, os projetos são próprios da vida humana e se constituem, necessariamente, a partir do conhecimento da realidade e do processo de valoração. Independentemente de sua abrangência, individual ou coletiva, expressam ontologicamente um momento de ideação e objetivação, segundo determinações históricas e sociais. Lessa (1996) nos acrescenta que o resultado da prática é idealizado (projetado na consciência) antes de existir

objetivamente. E isso ocorre apenas nas práticas entre os homens, sendo sua ontologia de ser.

Essa teoria nos permite entender não só como se relacionam os indivíduos, em sua particularidade, mas, sobretudo como os seres humanos, individual, profissional ou socialmente, são capazes de construir um novo devir humano, como diz Lessa (1995), uma nova realidade, um novo ordenamento societário.

Em sendo assim, o entendimento do projeto profissional do Serviço Social torna-se elucidativo quando reconhecemos que sua ideação faz parte de um processo social que envolve sucessivas aproximações teóricas (conhecimento) acerca da realidade, a participação de diferentes sujeitos coletivos e uma dimensão expressamente ético-política (um processo de valoração, segundo a teoria lukacsiana).

À luz das contribuições teóricas de Lukács e Lessa, portanto, podemos considerar que o projeto ético-político do Serviço Social tem uma finalidade com rebatimentos políticos, com inegável compromisso com os valores humanos genéricos e com a luta da classe trabalhadora. Expressa ainda as determinações histórico-sociais, bem como as escolhas éticas de um grupo profissional engajado com o processo de renovação e conciliação com o tempo e a história presentes, no qual se torna imprescindível a constituição de sujeitos políticos coletivos.

Aceito para publicação em 03/08/2020.

Referências

COSTA, G. M. **Trabalho e Serviço Social**: debate sobre a concepção de Serviço Social como processo de trabalho com base na Ontologia de Georg Lukács. Tese de Mestrado, UFPE, 1999.

HELLER, A. **La teoría de las necesidades en Marx**. Barcelona: Ediciones 62, 1978. Disponível em: <<http://afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Heller,%20Agnes/Heller,%20Agnes%20-%20Teoria%20de%20las%20necesidades%20en%20Marx.pdf>>. Acesso em: 25/02/2019.

IAMAMOTO, M. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. SP: Cortez, 1997.

LESSA, S. **Sociabilidade e individuação**. Maceió: Edufal, 1995.

LESSA, S. A centralidade ontológica do trabalho em Lukács. **Serviço Social e Sociedade**, n. 52, 1996.

LESSA, S. **A ontologia de Lukács**. Maceió: Edufal, 1997.

LUKÁCS, G. **Il lavoro**. Per una ontologia dell'Essere Sociale, v. II, I, versão italiana de Alberto Scarponi, Roma: Riuniti, 1981.

MARX, K. **O capital**. V. I, Abril Cultural, SP, 1983.

NETTO, J. P. A construção do projeto ético político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: **Curso de capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: CEAD (Unb), 1999.

SILVA, G. M. T. **Necessidade e participação social sob a determinação da política**. Tese de Mestrado. Recife: UFPE, 1995.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Balanço da produção sobre o Serviço Social na política de educação brasileira

Balance of production on Social Service in brazilian
education policy / Balance de producción en Servicio Social
en la política de educación brasileña

Adriana Freire Pereira Férriz¹

Eliana Bolorino Canteiro Martins²

Resumo: O artigo apresenta os resultados da pesquisa referentes à produção de conhecimento sobre a “política de educação no Brasil na interface com o Serviço Social”, realizada a partir de textos publicados nos anais dos eventos: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) e no Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (Enpess), considerando o aumento significativo da produção sobre o tema, nos

1 Assistente Social, doutora em Sociologia, docente do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Bahia. E-mail: adriana.ferriz@ufba.br.

2 Assistente Social, doutora em Serviço Social, docente do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Franca). E-mail: elianacanteiro@terra.com.br.

últimos anos. Foi realizada uma análise sobre os trabalhos publicados nos anais do CBAS, edições de 2013 e 2016 e do Enpess, nas edições de 2014, 2016 e 2018. Constatou-se que há uma quantidade maior de trabalhos com densidade teórica naqueles apresentados nos CBAS do que nos Enpess. As temáticas infrequência e/ou evasão escolar, relação da escola-família e medicalização das crianças e adolescentes, aparecem com mais incidência, coincidem com as principais requisições postas aos assistentes sociais na área da educação.

Palavras-Chave: produção do conhecimento; educação; Serviço Social.

Abstract: The article presents the results of the research on the production of knowledge about the “education policy in Brazil at the interface with Social Work”, carried out from texts published in the Proceedings of the events: Brazilian Congress of Social Assistants (CBAS) and at the Meeting National Researchers in Social Work (Enpess), considering the significant increase in production on the subject in recent years. An analysis was carried out on the works published in the annals of the CBAS, edition of 2013 and 2016, and of Enpess, in the editions of 2014, 2016 and 2018. It was found that there is a greater number of works with theoretical density in those presented in CBAS than in Enpess. The themes infrequency and/or school dropout, school-family relationship and medicalization of children and adolescents, appear with more incidence, coincide with the main requests made to social workers in the area of education.

Keywords: knowledge production; education; Social Service.

Resumen: El artículo presenta los resultados de la investigación sobre la producción de conocimiento sobre “política educativa en Brasil en la interfaz con el Trabajo Social”, realizada a partir de textos publicados en las Actas de los eventos: Congreso Brasileño de Asistentes Sociales (CBAS) y en una Reunión Nacional Investigadores en Trabajo Social (Enpess), considerando el aumento significativo en la producción sobre el tema en los últimos años. Se realizó un análisis de los trabajos publicados en los anales de las ediciones CBAS de 2013 y 2016, y de Enpess, en las ediciones de 2014, 2016 y 2018. Se encontró que hay un mayor número de trabajos con densidad teórica en los presentados en CBAS que en Enpess. Los temas de infrecuencia y/o deserción escolar, relación escuela-familia y medicalización de niños y adolescentes, aparecen con mayor incidencia, coinciden con las principales solicitudes hechas a los trabajadores sociales en el área de la educación.

Palabras clave: producción de conocimiento; educación; Servicio Social.

Introdução

O presente artigo apresenta os resultados de um levantamento referente à produção do conhecimento sobre a temática “Serviço Social no âmbito da política de educação”, realizada a partir dos anais (comunicações) das duas últimas³ edições do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), realizados em 2013 e 2016, e das três últimas edições do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (Enpess), realizados em 2014, 2016 e 2018.

Os referidos eventos nacionais foram escolhidos considerando a importância histórica para a categoria profissional, sendo referências nacionais para divulgação de pesquisas, análises teóricas, sistematização de experiências profissionais em todas as instâncias de atuação do Serviço Social. Deste modo, a produção que é disponibilizada em seus anais traduz as inquietações e reflexões teórico-práticas que passam o Serviço Social brasileiro.

A produção de conhecimento debatida nos espaços desses eventos de nível nacional e de expressiva participação da categoria profissional revela os avanços, limites, desafios, rumos e significados do Serviço Social gestado na conjuntura política, econômica, social e cultural do tempo histórico da ocorrência dos mesmos. Desta forma, analisar as diferentes vertentes ideológicas, o arcabouço teórico-metodológico e as experiências profissionais que submergem nos artigos apresentados, torna-se uma forma legítima de apreender o estágio de desenvolvimento em que a profissão se encontra, o *ethos* explicitado nos ensaios teóricos e nas experiências profissionais nos diversos espaços sócio-ocupacionais de diferentes políticas sociais.

Ressaltamos que o objetivo principal da pesquisa bibliográfica foi mapear a produção do conhecimento sobre o tema “Educação e Serviço Social” nos principais congressos da categoria profissional, com o intuito de identificar a intensidade desta discussão, considerando o quantitativo de comunicações apresentadas e,

3 O artigo não contemplou o 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (30/10 a 03/11/2019), realizado em Brasília, pois, na ocasião, já estava em fase de finalização.

especificamente, refletir sobre as sub-temáticas que se destacam a partir deste levantamento.

Os procedimentos metodológicos adotados para realizar o levantamento nos anais dos eventos da categoria foram: a identificação dos trabalhos aprovados/apresentados no eixo dedicado ao tema da educação e, em seguida, a realização de uma busca pelo tema da educação em outros eixos temáticos. Após a identificação dos artigos sobre o Serviço Social na área da educação, aprovados/apresentados nos encontros da categoria, foram construídas planilhas que sintetizaram o quantitativo de trabalhos por edição do CBAS e do Enpess e uma análise quantitativa sobre os conteúdos abordados.

Reflexões sobre a produção do conhecimento e o Serviço Social na educação

Nas últimas décadas, e principalmente a partir de 1990, a profissão do assistente social fundamenta-se na teoria social crítica marxiana e com o investimento das entidades representativas do Serviço Social: a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss), o Conselho Federal de Serviço Social (CFess)/Conselho Regional de Serviço Social (Cress) e a Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (Enesso); reorganiza o projeto político-pedagógico de formação profissional (que impacta no exercício profissional) de forma coerente com o projeto ético-político profissional, construído pela categoria no Brasil, a partir do processo de “intenção de ruptura”, do Movimento de Reconceituação do Serviço Social na América Latina.

Em relação à formação profissional do assistente social, referido projeto político-pedagógico, demarcado nas Diretrizes Curriculares para os Cursos de Serviço Social, estabelece “as dimensões investigativa e interventiva como princípio formativo e condição central da formação profissional e da relação teoria e realidade”. (ABEPSS, 1996, p. 61).

Assim, o processo de amadurecimento do Serviço Social no Brasil tem se consolidado na pesquisa e na produção de conhecimento, principalmente nas últimas décadas, fato impulsionado pela criação e

forte expansão de Programas de Pós-Graduação em Serviço Social e, mais recentemente, a consolidação de grupos de pesquisas inscritos no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que justifica o reconhecimento da profissão como área de conhecimento pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

A simbiose entre as dimensões investigativa e interventiva, própria da natureza da profissão do Serviço Social, constitui-se em condição primordial para desvendar a complexidade da realidade social que, a partir da categoria teórico metodológica da mediação,⁴ reconstrói as determinações presentes na tríade: universalidade, singularidade e particularidade, na perspectiva da totalidade.

Neste contexto, a produção do conhecimento em Serviço Social nas diversas instâncias em que se espraiam a inserção do assistente social em espaços sócio-ocupacionais que materializam serviços sociais de várias políticas sociais, sejam em níveis federal, estadual ou municipal, solidifica a interpretação do trabalho profissional tendo como fonte a relação teórico-prática. Silva e Carvalho (2005) ressaltam que há:

Um acúmulo teórico no âmbito do Serviço Social, de uma massa crítica e um amplo e qualificado debate que vai favorecer a construção de um projeto profissional. Esta expansão da pós-graduação vem expressando-se em significativa produção teórica do Serviço Social brasileiro que vem gerando uma bibliografia própria publicada em livros, revistas e cadernos em todo o país e no exterior. (SILVA; CARVALHO, 2005, p. 30).

A contribuição significativa das entidades representativas do Serviço Social tem sido essencial para fomentar o debate,

4 Entendemos a categoria mediação nos termos de Pontes (2000, p. 38), como “[...] uma das categorias centrais da dialética, inscrita no contexto da ontologia do ser social marxista e que possui uma dupla dimensão: ontológica (que pertence ao real) e reflexiva (que é elaborada pela razão)”. Assim, para ultrapassar o plano da imediaticidade (aparência) em busca da essência, necessita construir intelectualmente mediações para reconstruir o próprio movimento do objeto (PONTES, 1995). Pontes (2020, p. 01) indica ainda que “a mediação é a categoria central da articulação entre as partes de uma totalidade complexa, e é responsável pela possibilidade da passagem entre o imediato e o mediato”.

sintonizando a profissão às mudanças societárias de cada tempo histórico e firmando posicionamentos ético-políticos que expressam os princípios assumidos pela categoria profissional, no contexto do processo de “intenção de ruptura” com os traços tradicionais e conservadores que marcaram a gênese e os primórdios da profissão.

O arcabouço das produções do conhecimento composto por dissertações de mestrados e teses de doutorado se soma às pesquisas realizadas nas monografias de conclusão de curso e também naquelas efetivadas no próprio espaço sócio-ocupacional dos assistentes sociais, construindo um mosaico de conhecimento que incide na profissão e contribui para a reconstrução da sua imagem social. (SPOSATI, 2007).

Uma das importantes formas de publicização desta produção do conhecimento tem sido apresentada em vários eventos internacionais e nacionais que ocorrem por todo o território nacional. Dentre eles destacam-se dois: o CBAS realizado desde 1973, coordenado pelo conjunto CFess/Cress, e o Enpess, coordenado pela Abepss. Criado a partir de 1988, o Enpess também tem se constituído como espaço nacional reconhecido pela categoria profissional e congrega um número relevante de assistentes sociais e estudantes de Serviço Social mobilizados para o debate e a reflexão de questões pertinentes à conjuntura político-econômica do Brasil (e do mundo) e da própria profissão.

Foi através da observação da quantidade de comunicações abordando esta temática nos referidos eventos, inclusive viabilizando a criação de um eixo do tema específico nos eventos supracitados, que o conjunto CFess/Cress reconheceu a necessidade de ações mobilizadoras deste debate com a categoria profissional. Este processo foi alvo de vários Encontros Nacionais do conjunto CFess/Cress, da articulação de comissões sobre o Serviço Social na Educação, da contratação de assessoria especializada (Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida) e outras atividades que culminaram na elaboração do documento: *Subsídios para a atuação de assistentes sociais na política de educação*. (CFESS, 2013).

Mapear/analisar a produção do conhecimento do Serviço Social, especificamente na área da Educação, constitui-se como uma forma

de compreender as tendências que veem marcando o debate profissional das particularidades do Serviço Social, tendo como sustentáculo esta política social. Neste bojo, analisar a produção do conhecimento nas últimas edições do CBAS e Enpess é de extrema relevância, especialmente para os profissionais que atuam no âmbito da política de educação.

A produção do conhecimento sobre o Serviço Social na política de educação nos congressos da categoria

Para facilitar a compreensão dos resultados encontrados, os descreveremos separadamente analisando por ordem cronológica e na seguinte sequência: primeiro os artigos do CBAS (2013, 2016) e posteriormente os do Enpess (2014, 2016 e 2018), para, em seguida, fazer uma análise geral desses eventos.

O **CBAS de 2013** publicou 94 (noventa e quatro) trabalhos sobre o tema específico da educação enquanto que no CBAS de 2016 o número de artigos sobre a educação foi de 112 (cento e doze). O Enpess também seguiu esta mesma lógica nos dois primeiros anos em questão: em 2014 teve 70 (setenta) trabalhos e passou para 117 (cento e dezessete), em 2016. Em 2018, teve uma ligeira queda nos trabalhos apresentados passando ao quantitativo de 102 (cento e dois).

O **14º CBAS**, realizado em **2013**, contou com um quantitativo de trabalhos sobre o tema da educação de 94 (noventa e quatro), apenas 8,3% do número total, portanto.

Em relação à procedência geográfica dos autores, constatamos a representação de vários estados brasileiros, o que reforça a abrangência nacional do evento.

Dos 94 (noventa e quatro) trabalhos apresentados, foi possível identificar 30 (trinta) diferentes instituições de proveniência, sendo que muitos artigos que se constituem em ensaio teórico sobre a temática específica não indicam a qual instituição pertencem os autores. Do total de instituições identificadas sobressaem os Institutos Federais Tecnológicos distribuídos em 12 (doze) diferentes

regiões do país com 22 (vinte e dois) trabalhos de profissionais alocados nessas instituições.

Destacamos que, do total de 94 (noventa e quatro) trabalhos, em relação à modalidade de educação a que estão vinculados, foi possível identificar que 34 (trinta e quatro, 36% deles) se voltam ao tema específico da Educação Básica, 22 (vinte e dois, 23,4%) se referem aos Institutos Federais e Tecnológicos (ensino profissionalizante e/ou Ensino Superior), 16 (dezesseis, 17%) estão voltados ao tema da Educação Superior e os demais versam sobre temas diversos relacionados à política de educação: Educação Inclusiva (08 trabalhos, 8,5%), Educação Popular (01 trabalho, 1,06%) e Educação em geral, abordando reflexões sobre Política Educacional brasileira (13 trabalhos, 13,8%).

Constata-se que a representatividade dos níveis de ensino está condizente justamente com o investimento governamental cuja centralidade tem sido na política de Educação Básica (especialmente na Educação Infantil e Ensino Fundamental), Educação Profissional e Tecnológica e no Ensino Superior, conforme previsto nos acordos que o Brasil efetivou com os organismos multilaterais, principalmente o Banco Mundial durante a década de 1990, após a efetivação de várias conferências internacionais, destacando a Conferência Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien (Tailândia),⁵ questão que será melhor avaliada no decorrer deste trabalho.

Quanto à classificação do tipo de comunicação apresentada, constatamos que 54 (cinquenta e quatro, 57,4%) trabalhos se identificam como ensaios teóricos e resultados de pesquisa, e 40 (quarenta, 42,4%) são relatos de experiências.

No que concerne à ênfase do conteúdo abordado nos artigos, constatamos o seguinte: sobre o trabalho profissional do assistente social foram computados 45 (quarenta e cinco) artigos; sobre a análise política de educação, 28 (vinte e oito) artigos, sendo que destes,

5 A Conferência Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien (Tailândia), aprovou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: *satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. (BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS, 2020).

21 (vinte e um) abordam a questão da assistência estudantil; e no que diz respeito à concepção de educação totalizaram 14 (quatorze) trabalhos, incluindo a questão da Educação Indígena e Educação Especial/Inclusiva, de pouca visibilidade. A formação profissional do assistente social comparece no conteúdo de 03 (três) artigos. Ressaltamos ainda a incidência de temas diversificados, com 08 (oito) artigos abordando raça/etnia, direitos humanos, religiosidade e gestão democrática da escola.

Com o percentual de 48% dos artigos analisados referentes ao trabalho profissional, ressaltamos a relevância das experiências apresentadas neste quesito que se concentram na atuação do Serviço Social nos Institutos Federais Tecnológicos. Podemos inferir que esse fator é determinado pela expansão da inserção deste profissional neste espaço sócio-ocupacional, nas últimas décadas, principalmente após 2008, quando foi aprovado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNaes – Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010). Também é marcante a presença de assistentes sociais nas Universidades Públicas Federais, principalmente no período posterior à implantação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), quando ampliou os cursos de graduação e a contratação de assistentes sociais para atuarem na perspectiva da permanência de estudantes oriundos das escolas públicas, cujo perfil socioeconômico revela que são provenientes da classe trabalhadora empobrecida.

O **15º CBAS**, que aconteceu em **2016**, teve 1.427 (mil quatrocentos e vinte e sete) trabalhos apresentados nas categorias de comunicações orais e *pôsteres*, sendo que 112 (cento e doze) estavam voltados à temática da educação, portanto 8,9% do total.

No que se refere à modalidade de educação, há uma predominância da Educação Profissional e Tecnológica, com 27 (vinte e sete) trabalhos; da Educação Básica e da Educação Superior, ambas com 21 (vinte e um). Além destas modalidades, aparecem também a Educação Especial, com 10 (dez) trabalhos; Educação Popular e do Campo, com 06 (seis). Outras temáticas também foram foco da elaboração de trabalhos, como é o caso da Educação Ambiental (02); Socioeducação com 01 (um), e o tema mais geral que se refere às análises sobre a

política da educação e da relação do Serviço Social com a educação, com 22 (vinte e dois) trabalhos.

Quanto à classificação do tipo de comunicação apresentada, identificamos que a maioria se encaixa em ensaios teóricos e resultados de pesquisa, com apenas 19 (dezenove) relatos de experiências.

No que concerne à ênfase nos conteúdos abordados nos artigos, identificamos os seguintes temas: trabalho profissional do assistente social, análise política de educação, com ênfase na assistência estudantil, bem como temas novos que não estiveram presentes no evento anterior, a saber: assistencialização da educação, saúde mental, trabalho docente, *bullying*, educação da população negra, educação e gênero, educação e geração e expansão da educação com destaque para a temática da educação a distância.

O **Enpess**, realizado em **2014**, contou com o total de 1.097 (mil e noventa e sete) trabalhos apresentados, sendo que 70 (setenta) foram referentes ao tema da educação, representando 6,3% do total.

No tocante aos níveis de ensino, foi identificada a seguinte configuração: Educação Superior, 29 (vinte e nove) trabalhos; Educação Básica, 20 (vinte); Educação Profissional e Tecnológica, 07 (sete); Educação em geral, 06 (seis); Educação Popular, 05 (cinco); Educação Ambiental, 02 (dois) e Educação Inclusiva, 01 (um).

Os artigos estão distribuídos, quanto à sua natureza, da seguinte forma: ensaio teórico/pesquisa, com 49 (quarenta e nove) artigos; e relato de experiência perfazendo um total de 21 (vinte e um), ou seja, 30% dos textos apresentados.

No tocante à ênfase nos conteúdos abordados nas comunicações, apresentamos os resultados a seguir. Os artigos com ênfase no trabalho do assistente social totalizam 38,6%. Estes destacam a significativa contribuição do trabalho profissional do assistente social em vários espaços sócio-ocupacionais no âmbito da política de educação, tais como nas creches, nas escolas públicas municipais de Ensino Fundamental, estando a maior incidência nos Institutos Federais Tecnológicos espalhados por todo o país. Novamente evidencia-se que a expansão da Educação Profissional e Tecnológica, principalmente no

período do governo Lula, suscitou a ampliação da inserção dos assistentes sociais nessa instituição, repercutindo na apresentação de trabalhos principalmente de experiências profissionais nessa área.

Em relação aos conteúdos abordados, ressaltamos as seguintes questões: o fenômeno que vem sendo considerado premente pelos educadores é a infrequência e/ou evasão escolar nos mais variados níveis de ensino; a identificação de expressões da questão social que invadem o cenário escolar e se tornam foco da atuação profissional dos assistentes sociais; a demanda, historicamente requisitada aos assistentes sociais, que perpassa a relação da escola-família; a questão da medicalização das crianças e adolescentes, situação que tem se intensificado principalmente no ambiente escolar tendo uma interface com a saúde e, por fim, a complexa questão de gênero que tem causado polêmicas entre educadores, familiares e os próprios estudantes.

Os trabalhos indicam também a preocupação dos assistentes sociais que atuam na educação em analisar e compreender as atribuições e competências profissionais na área da educação e, principalmente, a indagação sobre a concepção de educação que deve nortear o trabalho desse profissional e que esteja em sintonia com o projeto ético-político da profissão. Outra situação que aparece é a imperiosa necessidade de articulação da educação com a rede socioassistencial, facilitando a intersectorialidade entre as políticas sociais, sendo esta ação compreendida como uma das atribuições do assistente social.

Dentre as atribuições do Serviço Social, no âmbito da política de educação, é relevante a contribuição no processo de reflexão crítico-dialética de diversos temas, dentre eles a própria política educacional, contribuindo para que os atores da comunidade escolar reconheçam os meandros ideopolíticos da educação e a sua configuração como um direito social.

Da mesma forma que descrevemos no item que abordou os artigos do CBAS, também no Enpess há uma convergência da análise crítica da política educacional, com 42,85% dos trabalhos apresentados abordando os diversos níveis de ensino, porém, com ênfase no Ensino Superior, resgatando os determinantes da realidade internacional sob o nacional, principalmente as proposições do Banco

Mundial. Nesse contexto, destaca-se a discussão sobre a mercantilização, a massificação e a crescente privatização do Ensino Superior em detrimento da qualidade da educação.

A análise da política de Educação Profissional e Tecnológica, com destaque para a assistência estudantil e as cotas afirmativas, foi uma tônica marcante nos artigos. Os conteúdos trazem ponderações sobre a resignificação da educação sob a lógica do capital distanciando-a da educação como uma dimensão essencial na constituição do ser social.

Outros temas foram identificados nas publicações desse evento e destes uma produção do conhecimento em relação à temática: a formação profissional do assistente social, a questão da gestão democrática na escola, a Educação Popular e a Educação Ambiental.

O **Enpess**, realizado em **2016**, contou com 917 (novecentos e dezessete) trabalhos apresentados, sendo que 115 (cento e quinze) foram referentes ao tema da educação, perfazendo o quantitativo de 12,5 %.

No tocante aos níveis de ensino, foi identificada a seguinte configuração: Educação Superior, 48 (quarenta e oito) trabalhos; Educação e Serviço Social, 21 (vinte e um); Educação Profissional e Tecnológica, 21 (vinte e um); assistência estudantil, 16 (dezesseis); Educação Básica, 10 (dez); Educação Popular e no Campo, 03 (três); Educação Inclusiva, 02 (dois); e controle social na educação, 02 (dois).

Os artigos estão distribuídos quanto à sua natureza, da seguinte forma: ensaio teórico/pesquisa, com 105 (cento e cinco) artigos; e relato de experiência perfazendo um total de 10 (dez) textos.

No tocante à ênfase nos conteúdos abordados nos artigos, averiguamos: trabalho profissional do assistente social, a formação profissional do assistente social, a questão da gestão democrática na escola, a assistencialização da educação, a expansão do ensino superior, a mercantilização da educação, a juventude negra/cotas, a educação indígena, o trabalho infantil e a saúde mental.

O **Enpess**, realizado em **2018**, contou com 1.027 (mil e vinte e sete) trabalhos apresentados, sendo que 102 (cento e dois) foram referentes ao tema da educação, ou seja, 9,9% do número total.

No tocante aos níveis de ensino, foi identificada a seguinte configuração: Educação e Serviço Social, 38 (trinta e oito) trabalhos; Educação Superior, 28 (vinte e oito); assistência estudantil, 11 (onze); Educação Profissional e Tecnológica, 10 (dez) trabalhos; Educação Básica, 10 (dez); Educação Permanente, 02 (dois); Educação Inclusiva, 02 (dois) e medida socioeducativa e educação, 01 (um).

Os artigos estão distribuídos, quanto à sua natureza, da seguinte forma: ensaio teórico/pesquisa, com 87 (oitenta e sete) artigos; e relato de experiência perfazendo um total de 15 (quinze) textos.

No tocante à ênfase dos conteúdos abordados nos artigos, constatamos o que segue: trabalho profissional do assistente social, a questão da gestão democrática e financiamento da escola, trabalho docente, educação para direitos, educação e sistema prisional, expansão do ensino superior, mercantilização da educação, raça/cotas/gênero, educação popular e educação à distância.

Inferimos também que a incidência de artigos que abordam o trabalho profissional do assistente social na área da Assistência Estudantil revela a intensidade da preocupação desses profissionais em investigar, refletir e socializar os limites e as possibilidades que constatarem na realidade social vivenciada no âmbito dessa política educacional. Cabe destacar a informação que em Institutos Federais Tecnológicos de diferentes estados brasileiros, os assistentes sociais empenham esforços para a construção de um “sujeito coletivo”, ou seja, vislumbram constante mobilização, articulação, debatendo tanto virtualmente (via rede informatizada), quanto por meio de realização de encontros, cursos com referências teóricas e experiências profissionais. Assim, podemos comprovar o nível de organização e interesse desses profissionais em estudar, pesquisar para compreender tanto as entrelinhas da PNaes, quanto as requisições postas para este profissional nesses espaços sócio-ocupacionais.

É expressiva a perspectiva crítica adotada nas análises elaboradas nesses artigos. Podemos dizer que se constituem como uma “denúncia” ao discurso de “democratização da educação”, pois diante das desigualdades sociais e econômicas que marcam a trajetória histórica do Brasil e em contraposição à propalada universalização e

democratização da educação escolarizada, é flagrante que a possibilidade de acesso ao espaço escolar público não garante a permanência e muito menos o “sucesso” de adolescentes e jovens que ingressam na educação formal, assim como não garantem a qualidade socialmente referendada do ensino.

Neste contexto, as análises realizadas indicam os desafios dos assistentes sociais, reconhecendo que as possibilidades de atuação deste profissional estão na realidade social, de acordo com cada instituição. Todavia, não estão explicitadas, cabendo ao profissional interpretar a realidade, identificar as mediações, apropriando-se de situações que viabilizem alternativas de atuação que respondam aos interesses das classes subalternas, portanto, para além da demanda institucional. (IAMAMOTO, 2008).

Os profissionais revelam que, ao atuarem no Programa Nacional de Assistência Estudantil, o processo de seletividade em decorrência da insuficiência de recursos é o foco principal da atuação do assistente social. Contudo, para não se sucumbir a essa “armadilha” é necessária uma intensa reflexão teórica, relacionando-a ao cotidiano profissional. Nesse sentido, alguns artigos reforçam a necessidade de uma iniciação profissional continuada, alicerçada no conhecimento teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político, condizente com a perspectiva da teoria social crítica marxiana, fundamentada pelo projeto ético-político profissional. Só assim, nesse processo contraditório, o trabalho profissional contribuirá na luta pela efetivação da política educacional como um direito social.

Na leitura dos artigos que contemplam a análise da política de educação brasileira, observamos novamente que é expressiva a opção pela perspectiva crítica, utilizando-se das categorias totalidade, mediação e contradição. Todos iniciam a interpretação, contextualizando a sociedade capitalista e recuperando autores como Harvey (1998), Iamamoto (2008), dentre outros, para explicar a grave crise estrutural do capitalismo que altera o processo de produção e reprodução social, emergindo um fenômeno denominado de acumulação flexível (HARVEY, 1998), ocorrendo a reestruturação produtiva e tendo como modelo o toyotismo. Trazem ao debate o contexto da

globalização mundial, que, sob a hegemonia do grande capital financeiro, da aliança entre capital bancário e capital industrial, ocorre a revolução técnico-científica de base microeletrônica e essas transformações demandam um novo padrão de trabalhador. Tal situação impacta também no processo de reprodução social, ou seja, na educação e na cultura. Nessa nova fase do capital – na era da reestruturação produtiva/flexibilização –, a intensificação das condições de exploração da força de trabalho é evidenciada, amplia-se o desemprego e subemprego, além das expressões da questão social. Portanto, o capital se reorganiza visando recuperar o ciclo reprodutivo e garantir o que é lhe peculiar – a acumulação capitalista, sem precedentes na evolução histórica.

Neste compêndio, os artigos trazem uma profunda análise crítica da influência do ideário neoliberal que incide na contrarreforma do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011) e a sua influência no desenho das políticas sociais. Chamam a atenção para as tendências hodiernas da política de educação, que, apesar das suas particularidades, perpassam todos os níveis de ensino. Essa metamorfose que ocorre na produção forja a composição de um trabalhador polivalente, multifuncional e qualificado.

Conforme afirma Iamamoto (2008, p. 149), “vale reiterar que o projeto neoliberal subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias”.

Após explanar esta conjuntura atual, os textos trazem interessantes reflexões críticas sobre a política de educação, apoiadas em autores como Frigotto, Saviani, Mészáros, Ciavatta, Tonet, dentre outros, indicando que a atual política de educação se assenta na perspectiva mercadológica, tecnicista, gerencial, ou seja, para atender prioritariamente as demandas do mercado. Assim, se historicamente sempre houve a disputa de projetos educacionais antagônicos no âmbito da política educacional, atualmente evidencia-se que se acirra essa forte tendência das propostas educacionais direcionadas para os interesses da classe dominante.

Nesta direção, a ênfase da educação recai no preparo para o mercado (não para o trabalho), conforme analisa Frigotto (2011, p. 247) “não mais em razão de sua função social e cultural de caráter universal, mas da particularidade das demandas do mercado”. Portanto, uma formação a-crítica, sedimentada na lógica educacional mercantil, extremamente economicista.

É ainda discutida nos textos a marca das exigências dos organismos multilaterais, principalmente do Banco Mundial, na condução da superação do atraso educacional historicamente constituído no país, porém voltada para alterar os índices educacionais que revelam o analfabetismo e a precariedade do acesso à educação escolarizada das crianças, adolescentes e jovens. Confirma, assim, a tese de Algebaile (2010) da “expansão para menos”, sem qualquer preocupação em garantir uma qualidade socialmente referendada na educação.

Ressaltamos que do quantitativo de artigos que tem como ênfase a análise da política de educação, a maioria se direciona ao estudo da assistência estudantil, tanto nas Universidades Federais como nos Institutos Federais Tecnológicos. Esses trabalhos trazem à cena o debate sobre a contradição posta pela sociedade capitalista na realidade atual com a expansão do acesso à educação, de forma particular a Educação Profissional Tecnológica e a Educação Superior. Em contrapartida, para efetivar a permanência estudantil, a implantação de um Programa Nacional de Assistência Estudantil não se configura de fato como uma política social de âmbito universal, pois sobrevive a partir de escassos recursos, sujeitos a arrochos a qualquer tempo ou quando se manifestar alguma crise. Novamente o Estado, para viabilizar a permanência estudantil, assume a focalização, a seletividade para atender o “mais pobre dos pobres”, definindo assim quem deve permanecer ou não nas instituições educacionais.

Mais uma vez, vislumbra-se a estratégia do capital configurando mecanismos integradores da sociedade tendo como objetivo principal a manutenção da pobreza em níveis aceitáveis, legitimando o Estado na regulação necessária para a reprodução do capital. Porém, na perspectiva dialética, a partir do movimento contraditório presente na sociabilidade capitalista, a expansão, a implantação de um programa

de assistência estudantil também é resultante de uma intensa luta pela efetivação da educação como direito social, que vem sendo travada ao longo da trajetória da política educacional do Brasil e, de forma particular, da política de assistência estudantil.

No que tange à concepção de educação, perfazem um total de 06 (seis) artigos, sendo que tanto os que tratam de ensaios teóricos quanto os de relatos de experiência, iniciam a explanação fazendo referência à expressão da concepção de educação que os autores acreditam fundamentada em autores clássicos tais como: Gramsci, Mészáros, Saviani e outros. A concepção de educação de Gramsci pode ser explicitada na seguinte formulação: uma “escola única”, destinada a todos os estudantes e que propicie “[...] uma cultura geral, humanista, formativa, que equilibre equanimemente o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente (tecnicamente, industrialmente) e o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual”. (GRAMSCI, 1988, p. 11).

De forma geral, tratam o tema tendo como referência a concepção crítica da realidade social e, também, da própria educação. Afirmam que a educação, uma das dimensões da vida social, se situa no âmbito da disputa hegemônica na sociedade de classes. Utilizam o termo “escola” também em sentido geral, como uma instituição inserida na sociedade capitalista e que, portanto, reflete as contradições presentes na mesma, pois ao reproduzir o modo de produção reproduz também suas contradições, sendo assim permeável aos interesses das classes fundantes, cujos projetos societários (e educacionais) estão em constante disputa.

Nesse foco, identificamos análises sobre a concepção e organização de diferentes modalidades de educação formal tais como: Educação Indígena, Especial/Inclusiva e a Educação Popular.

Em relação às modalidades de Educação, a Indígena ainda é pouco estudada. Um artigo aborda a inclusão desse segmento populacional na Educação Superior e relata uma experiência de organização da assistência estudantil, privilegiando o acesso dos índios e viabilizando garantir a permanência dos mesmos por meio de bolsa social.

No que diz respeito à modalidade da Educação Especial/Inclusiva, as reflexões centram-se na concepção de “inclusão”, fazendo um contraponto com seu reverso, a “exclusão”. Trata criticamente sobre os percalços para realmente efetivar o que está proposto nas legislações – a possibilidade de acesso e permanência de estudantes que possuem qualquer tipo de deficiência (física, cognitiva, sensorial, auditiva, intelectual, visual e/ou múltiplas). Os textos afirmam que a exclusão, e até mesmo o preconceito, em relação às pessoas com deficiência, decorrem de práticas e valores da cultura e da sociedade que resultam de processos históricos de constituição de valores morais e de diferenças culturais que se materializam em preconceitos.

Alguns artigos chamam a atenção para a contribuição do assistente social na educação especificamente na questão da inclusão, e corroboram com o posicionamento do documento *Subsídios para a atuação do assistente social na política de educação* (CFESS, 2013), que afirma a importância do assistente social em desvelar o aparente consenso sobre a inclusão na educação, como se fosse fácil garantir as condições estruturais, pedagógicas e sociais para efetivar, de fato, a divulgada “inclusão”. Neste sentido, o assistente social é mais um profissional a engrossar a luta por esse segmento populacional tão esquecido na sociedade brasileira em todas as políticas sociais e, de forma ainda mais evidenciada, na política educacional.

Os artigos cuja ênfase envolve questões relacionadas à formação profissional do assistente social, resgatam a trajetória da política de educação no Brasil, sendo esta permeada por lutas e conquistas, porém marcada por dualidades e fortes tendências ao atendimento dos interesses da classe dominante, em detrimento dos da classe trabalhadora. Fazem análises sobre a política de educação, nas últimas décadas do século XX, contextualizando as profundas mudanças nos processos de produção e reprodução da vida social, condicionadas pela reestruturação produtiva e suas incidências no mundo do trabalho, além da reforma do Estado brasileiro a partir da perspectiva neoliberal de enxugamento das políticas públicas, já citada anteriormente neste texto. É justamente este cenário que reverbera e altera a política de educação de forma geral e, especificamente, do ensino superior, e, logo, a formação profissional do assistente social.

Considerações finais

A pesquisa bibliográfica, realizada nos anais das últimas edições dos eventos CBAS e Enpess, teve como foco de análise os artigos que tratam especificamente sobre Serviço Social e Educação e possibilitou mapear e interpretar a produção do conhecimento que tem sido elaborada pelos assistentes sociais, vislumbrando uma área da atuação profissional em processo de expansão, nas últimas décadas – a política de educação.

É justamente nesses espaços sócio-ocupacionais das diversas instâncias institucionais que efetivam serviços de educação formal, que tem sido requisitado o trabalho do assistente social. Como afirma Almeida (2011), é em terrenos de conflitos sociais, na mediação histórica e socialmente produzida das demandas protagonizadas pela população (organizada ou não) na prestação de serviços sociais, que os assistentes sociais atuam.

Desta forma, a análise dos trabalhos apresentados nas edições dos eventos expressivos da categoria profissional (CBAS e Enpess) confirma ser primordial para os assistentes sociais reconhecer os meandros da política educacional, os protagonistas das instituições organizadas para a prestação de serviços educacionais específicos, as reais demandas oriundas dos usuários desta política pública com o intuito de incitar estratégias que mobilizem o acesso, a permanência, a gestão democrática e a qualidade da educação, conforme descrito no documento *Subsídios para atuação de assistentes sociais na política de educação*. (CFESS, 2013).

Esta produção do conhecimento expressa a amplitude de demandas que perpassam as instituições educacionais e que são pertinentes às atribuições e competências do assistente social, consubstanciadas no cabedal de conhecimentos teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos da profissão. Assim, em tempos de ataque explícito por parte significativa dos políticos à política de educação, contraditoriamente confirma-se a importância da mesma, no sentido amplo, como dimensão da vida e também como política social, para o processo de mobilização da consciência crítica, capaz de desvelar

as reais mazelas da sociabilidade capitalista. Portanto, é preciso persistir na luta pela sua efetivação como política e como direito social.

Neste contexto, à categoria profissional e, especialmente, aos assistentes sociais que atuam nos espaços sócio-ocupacionais desta política social, cabe a mobilização de todos os atores envolvidos no universo educacional, na construção de estratégias rumo à educação integral, libertadora. A reflexão, sistematização e socialização de ensaios teóricos e relatos de experiências por intermédio dos diversos eventos e, particularmente das edições do CBAS analisadas e Enpess direcionadas ao diálogo entre Serviço Social e Educação, cumprem a função de despertar para a importância da inserção dos assistentes sociais no âmbito da política de educação, fortalecendo as iniciativas do conjunto CFess/Cress, Abepss e Enesso nesta direção.

Aceito para publicação em 03/08/2020.

Referências

- ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social**. Rio de Janeiro: [s/e], 1996.
- ALGEBAIL, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: FAPERJ; Lamparina, 2010.
- ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira. **Subsídios para o debate sobre o Serviço Social na educação**. Brasília: CFESS/CRESS, 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS – USP. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Jomtien. 1990. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos.html>>. Acesso em: 09/01/2020.
- CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Subsídios para a atuação de assistentes sociais na Política de Educação**. Brasília: CFESS, 2013.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, jan.-abr./2011.
- GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 6. ed. Rio de Janeiro-RJ: Civilização Brasileira, 1988.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2008.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1995.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação: categoria fundamental para o trabalho do assistente social.** In: **Programa de capacitação continuada para assistentes sociais** – capacitação em Serviço Social e política social. CFESS; ABEPSS; CEAD/NED-UnB, 2000.

PONTES, Reinaldo Nobre. **A categoria de mediação em face do processo de intervenção do serviço social.** Disponível em: <www.unirio.br/ess/pontes-r-mediacao-e-servico-social>. Acesso em: 09/01/2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de (Orgs.). **Serviço Social, pós-graduação e produção de conhecimento no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. **Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social.** *Katálysis*, v. 10 n.spe, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300002>. Acesso em: 09/01/2020.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

O Negócio da Comida: quem controla nossa alimentação?



The Business of Food: who controls our food? / El negocio de la alimentación: ¿quién controla nuestra comida?

Juliana Garcia Peres Murad¹

ESTEVE, Esther Vivas. **O Negócio da Comida:** quem controla nossa alimentação? – 1ª edição – São Paulo: Expressão Popular, 2017. 269p.

O livro de Esther Vivas Esteve, publicado no Brasil em 2017, é de leitura imprescindível, principalmente

1 Graduada em Psicologia (licenciatura, bacharel e psicóloga) pela Universidade de São Paulo. Mestre em Psicologia (*Stricto Sensu*) pela Universidade de São Paulo, Especialista em Psicologia Jurídica e Especialista em Psicologia Social. Assessora Técnica de Políticas de Cidadania do Programa Fazendo Justiça do Conselho Nacional de Justiça. E-mail: jumurad3@gmail.com; juliana.murad@cnj.jus.br

após as tragédias ambientais experimentadas no país no corrente ano – como os incêndios no Pantanal e na Floresta Amazônica brasileiros, que beneficiaram diretamente grileiros e proprietários rurais interessados no desmatamento; o progressivo aumento da perseguição aos movimentos sociais ligados à defesa da reforma agrária e das terras indígenas; e os brutais e recorrentes episódios de violência contra negros e negras, cujo exemplo mais recente foi o assassinato de um cliente em uma rede de hipermercados por seguranças da empresa. O livro se torna ainda mais importante no contexto atual, no qual se assiste à adoção de ações políticas que, paulatinamente, vêm desmontando a progressista perspectiva pautada no Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014). Neste sentido, a autora aponta para a conexão entre a política e a fome ou insegurança alimentar, o que demanda a reflexão sobre quem são as pessoas que controlam os recursos naturais do mundo. De acordo com a autora, o significado político do alimento e a consciência do ato de comer são fundamentais para fazer frente ao atual sistema alimentar globalizado e padronizado.

Nesta obra, Esteve questiona o porquê da adoção de uma dieta padronizada e do consumo de produtos que não são produzidos localmente (os alimentos viajantes), e denuncia o impacto que isso provoca no meio ambiente e na esfera social, como o aumento das desigualdades e da pobreza no campo; a expulsão de pequenos agricultores de suas terras; o desaparecimento do campesinato e a conseqüente extinção de produtos locais; a destruição dos saberes agrícolas, das práticas tradicionais, dos conhecimentos gastronômicos, dos hábitos e saberes de diversas culturas e povos. Assim, os efeitos da alimentação padronizada não se reduzem à degradação do meio ambiente, das águas, do solo, da saúde humana e dos animais, mas englobam o aprofundamento da desigualdade social e da miséria.

No Brasil, a distribuição de alimentos é feita basicamente por três redes de supermercados, desestabilizando os mercados e a produção local, impondo um modelo de agricultura que descarta o pequeno agricultor, empobrece a atividade rural, fortalece a precarização do trabalho, enfraquece os comércios de bairro e reforça uma cadeia que concentra renda com objetivo de obter o máximo lucro.

O mercado, baseado em interesses puramente comerciais, promove um mundo com pouca diversidade agrícola e com muita precariedade alimentar. Esteve denuncia que a massificação do que se come, principalmente de produtos industrializados que utilizam algumas poucas variedades de alimento *in natura* (como óleo de palma, cana de açúcar, milho, laticínios, carnes, leite e soja), geram monoculturas e grandes pastagens baseadas em latifúndios rurais.

Desta forma, ressalta-se a ideia inicial do livro, do comer como ato político, pois, por meio dele, pode-se fortalecer o cultivo agroecológico, as comunidades rurais, as culturas ancestrais, as seleções de sementes. Por outro lado, a massificação da alimentação fortalece o grande proprietário, as sementes transgênicas, o modelo industrial e intensivo, a agroindústria, a centralidade do petróleo, os fertilizantes, pesticidas e insumos químicos, a concentração de terra, a monocultura e a consequente perda da cultura do alimento como ancestralidade, conhecimento e história. Isto perpassa o direito à diversidade produtiva e cultural dos alimentos e seu significado em cada nação.

Segundo Esteve, o ato político de comer perpassa a consciência da origem do alimento e de quem a sua produção favoreceu ou prejudicou. A autora adverte que o alimento nem sempre foi mercadoria, e que, na pré-história, havia grande diversidade de plantas consumidas pelos seres humanos: mais de 1500 espécies. Contudo, com o declínio de 75% da diversidade agrícola em apenas 100 anos e de 30% da biodiversidade, em apenas 33 (de 1970 a 2003), a ingestão de alimentos reduziu-se a poucas variedades e a padronização do gosto foi um dos fatores resultantes deste processo. Em 2003, por exemplo, milho, arroz, trigo e soja correspondiam a 70% do consumo alimentar humano. No Brasil, quase 90% da área agrícola é utilizada para a produção de apenas três produtos: soja, milho e arroz.

O livro também destaca o impacto dos transgênicos e do consumo dos agrotóxicos para a saúde humana e denuncia a falácia da apregoada “escolha na hora de comer”, já que poucas corporações comandam a produção e a distribuição de alimentos no planeta. Esse modelo de concentração envolve não somente as empresas que controlam a produção de alimentos, mas também o domínio das

sementes e da terra, a homogeneização alimentar, a destruição do meio ambiente, incluindo o consumo demasiado da água doce para a agricultura e para a pecuária.

Fundamental o destaque na obra de que este modelo de concentração não ocorre sem resistências. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e demais movimentos sociais no Brasil e em outros países têm lutado pelo resgate da alimentação como direito e da mudança do modelo agroalimentar atual para a perspectiva camponesa, social e local da produção. Desta forma, preconiza-se não somente o consumo de alimentos orgânicos, mas luta-se por mudanças estruturais que promovam outra forma de produzir e circular comida, como a transformação das relações de produção, distribuição e consumo, livres de exploração do meio ambiente, da precarização das relações de trabalho, da submissão do pequeno agricultor às grandes corporações.

No primeiro capítulo, Esteve reflete sobre as causas da fome em um mundo que tem abundância de alimentos. A autora demonstra que a comida, no modo de produção atual, tornou-se refém da especulação financeira e dos interesses privados que visam à obtenção de lucros e menosprezam as necessidades coletivas. Desta forma, ela esclarece que a fome é um problema político, cuja solução depende da promoção de justiça social e de políticas de redistribuição de renda.

No segundo capítulo, Esteve discute a origem do que se come, discorrendo sobre a “dieta global ou moderna” – homogeneizada – que impacta milhares de variedades agrícolas que estão desaparecendo devido à agricultura industrial intensiva. Essa dieta se transforma em ameaça à própria biodiversidade, como também promove a perda de sabores e de nutrientes, das tradições, do meio de vida dos agricultores e da cultura alimentar. Assim, a autora defende que a manutenção, recuperação e troca de sementes camponesas são, mais do que nunca, fundamentais.

No capítulo três, a autora discorre sobre o êxodo rural causado pela monocultura e pelos latifúndios com cultura intensiva baseada na hegemonia das grandes propriedades e na ausência de apoio político dos governos e instituições para fomentar uma agricultura

baseada no modelo sustentável local, familiar e camponês, não somente na Espanha, como no restante da Europa. Dessa forma, Esteve apresenta a Via Campesina como o maior movimento internacional de pequenos agricultores, expressão da resistência que defende a libertação da agricultura do agronegócio, criando assim uma “identidade camponesa” politizada e global, composta por mulheres rurais, sem-terra, comunidades agrícolas indígenas, assalariados. A Via Campesina integra organizações de todo o planeta que atuam sob um novo conceito político: o de *soberania alimentar* – representando um passo além da segurança alimentar – que abarca o acesso aos meios de produção.

No quarto capítulo, a autora discorre sobre o papel central da mulher na agricultura e na alimentação, contudo aponta para o sistema patriarcal como responsável pela invisibilidade feminina, pela desigualdade de gênero. Neste capítulo, Esteve afirma que o novo campesinato é um movimento que dá visibilidade e importância ao papel das mulheres no campo.

No capítulo cinco, a autora versa sobre os transgênicos. Nele é demonstrado o poder do *lobby* do agronegócio na aprovação mundial do consumo de alimentos geneticamente modificados, mesmo sem que se conheça, a fundo, os perigos não apenas relacionados ao seu consumo por seres humanos, mas, igualmente, aos riscos ao meio ambiente, às abelhas e outros insetos essenciais para a polinização; ao solo e às águas, com o aumento decorrente da demanda por mais agrotóxicos nesse tipo de produção.

O capítulo 6 apresenta a centralidade da carne na alimentação e como isso afeta a saúde dos consumidores, o meio ambiente e a sociedade. A autora denuncia que a produção de carne é hegemonicamente baseada na crueldade animal, na violação dos direitos dos(as) trabalhadores(as) e concentradora dos meios de produção e da terra.

No capítulo 7, é abordada a política a serviço do agronegócio e no capítulo 8, o poder dos supermercados com estratégias na distribuição de produtos transnacionais e na concentração do comércio varejista, regulando e regendo o que a população (que tem acesso à mercadoria comida) consome, visando: ao máximo de lucro para si;

à submissão do agricultor; aos baixos salários e intensificação do trabalho dos funcionários dos estabelecimentos comerciais; à política antissindical; à destruição do comércio local; às práticas de monitoramento e policiamento privado dos supermercados – resultando em violência, como o assassinato citado no início desta resenha; e às compras motivadas pelos jogos de *marketing*.

No capítulo 9, a autora discorre sobre a soberania alimentar. Neste trecho do livro, Esteve descreve como devolver às populações o controle dos recursos naturais e o poder de decisão sobre o que produzir, levando em conta sua cultura e história. A autora defende que a produção deve visar ao atendimento da segurança alimentar das pessoas e à preservação e conservação do meio ambiente, utilizando métodos ecológicos de produção a preços justos, sem intermediários, que obtenham produtos de qualidade, limpos de venenos e que sejam consumidos por indivíduos com consciência plena da cadeia produtiva.

Por fim, no penúltimo capítulo, a autora apresenta o comércio justo e, no último, invoca os leitores e as leitoras a tomar para si o controle da sua alimentação, enfatizando a necessidade de incorporar a luta por uma nova realidade global na prática cotidiana, que aproxime os consumidores dos produtores. Esteve finaliza defendendo o apoio às experiências de grupos e cooperativas pela comida de verdade, pelos produtos sazonais, produzidos na agricultura local, buscando, além de uma boa comida, a saúde, o preço justo, um mundo com justiça social. Para ela, a comida é um bom meio para iniciar este processo.

No entanto, apesar do tom crítico e dos dados que expõem a cruel faceta da produção e circulação de alimentos no mundo, Esteve adverte que o livro não pretende somente denunciar. Seu objetivo seria munir os leitores com informações que os tornem sujeitos do ato de comer, provocados pela leitura a se comprometer com um consumo alimentar consciente.

Aceito para publicação em 19/12/2020.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

A avaliação da deficiência na trajetória do benefício de prestação continuada

Assessment of disabilities in the path of the continuous cash benefit

Camila Lima Nogueira

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 31/07/2020

Orientadora: Livia Pereira Barbosa

Palavras-chave: Assistência Social; Benefício de Prestação Continuada; Deficiência; avaliação da deficiência.

Keyword: Social Assistance; Continuous Cash Benefit; Disability; Disability assessment.

Este estudo tem por objetivo analisar a trajetória da avaliação da deficiência no BPC, desde o ano de 1996, ano de implementação, até o ano de 2019 com a finalidade de compreender em que medida essa avaliação amplia ou não o acesso ao direito, assim como a justiça social. É um estudo de abordagem qualitativa, que tem como método a Análise de Política Pública a partir dos marcos conceituais de proteção social e do modelo social de deficiência. A análise de conteúdo foi a tipologia da Análise de Política Pública escolhida para determinar o surgimento, a implementação e os resultados

referentes à avaliação da deficiência no BPC. O trabalho de campo se deu por meio da análise documental e bibliográfica a partir de legislações referentes ao benefício, de documentos institucionais, governamentais e voltados para os movimentos das pessoas com deficiência e de estudos relativos à área da deficiência e do BPC, desencadeando um conjunto de dados divididos em 3 instrumentos de avaliação para fins de análise: o Laudo multiprofissional, o Acróstico Avaliemos e a Avaliação médica e social. Os resultados encontrados sugerem uma constante evolução do conceito de deficiência a nível mundial e nacional que refletiu diretamente na formulação de instrumentos de classificação e valoração da deficiência e, conseqüentemente no processo de avaliação da deficiência para fins de concessão do BPC. O estudo permitiu concluir que, apesar das contradições inerentes à trajetória do BPC, os avanços no conceito da deficiência vêm permitindo a ampliação dos direitos das pessoas com deficiência e da proteção social daquelas mais necessitadas, no entanto reforçam a necessidade de reafirmar cada vez mais o modelo social de deficiência.

This study aims to analyze the trajectory of disability assessment at BPC, from 1996, the year of implementation, until 2019 in order to understand to what extent this assessment expands or not access to the law, as well as social justice. It is a study with a qualitative approach, whose method is the Analysis of Public Policy from the conceptual frameworks for social protection and the social model of disability. Content analysis was the typology of the Public Policy Analysis chosen to determine the appearance, implementation and results related to the assessment of disability in the BPC. The fieldwork took place by means of documentary and bibliographic analysis based on legislation regarding the benefit, institutional, governmental documents and geared to the movements of people with disabilities and studies related to the area of disability and BPC, triggering a series of data divided into 3 assessment instruments for analysis purposes: the Multiprofessional Report, the Acrostic Evaluate and the Medical and Social Assessment. The results found suggest a constant evolution of the concept of disability worldwide and nationally, which directly reflected in the formulation of disability classification and valuation instruments and, consequently, in the disability assessment process for the purpose of granting BPC. The study allowed to conclude that, despite the contradictions inherent to the BPC's trajectory, the advances in the concept of disability have allowed the expansion of the rights of people with disabilities and the social protection of those most in need, however they reinforce the need to reaffirm more and more the social disability model.

Precarização da força de trabalho no *telemarketing* sob a égide do neoliberalismo

Preacarization of the workforce in telemarketing
under the aegis of neoliberalism

Clarissa Araújo da Silva

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da defesa: 29/10/2020

Orientador: Evilasio da Silva Salvador

Palavras-chave: trabalho; exploração; neoliberalismo; telemarketing; sindicalismo; negociações coletivas; precarização; flexibilização.

Keywords: work; exploration; neoliberalism; telemarketing; unionism; collective bargaining; precariousness; flexibilization.

Esta dissertação tem como objeto de estudo o trabalho no setor de *telemarketing* diante da conjuntura neoliberal. A pesquisa se caracteriza como qualitativa, adotando como objetivo a compreensão da intensificação dos níveis de exploração da força de trabalho atrelado à flexibilização e desregulamentação do trabalho e direitos sociais. Objetivou-se também compreender o desenvolvimento da história do trabalho no Brasil marcada pela colonização europeia que deixou profundas marcas no mercado de trabalho que desde sempre se caracteriza pela adoção da força de trabalho precarizada, informalizada e mal remunerada; assim como os avanços das novas tecnologias da comunicação e da informação permeadas pelo neoliberalismo, que afetam diretamente os/as trabalhadores/as do setor de *telemarketing*. Para alcançar esses objetivos foram adotadas a análise bibliográfica das elaborações sobre o tema e a análise documental das legislações trabalhistas, e acordos coletivos estabelecidos entre empresas do setor de *telemarketing* e o SINTEL-DF nos anos de 2015 até 2019, ao todo foram analisados 16 acordos, de quatro empresas diferentes, as cláusulas foram divididas com base em três categorias centrais: a exploração, precarização e controle social do trabalho. Os resultados da pesquisa bibliográfica são extensos e complexos, mas deixam nítidos que a exploração do trabalho é intensa e se aprofunda com o controle social do trabalho e a precarização. Como resultado da pesquisa documental foi identificada uma tendência de desregulamentação e flexibilização do trabalho que se intensificou com o aprofundamento da crise econômica, social e política. Dessa forma a ação sindical se encontra especialmente

prejudicada, primeiro por ter sido diretamente afetada pelas transformações legislativas e também pelos impactos históricos que enfraqueceram a ação sindical mais combativa. Nesse sentido identifica-se a urgência de uma reorganização sindical, capaz de responder a exploração do trabalho e outras demandas urgentes que se entrelaçam com o perfil sócio ocupacional da categoria.

This dissertation has as its object of study the work in the telemarketing sector given the neoliberal conjuncture. The research is characterized as qualitative, adopting as an objective the understanding of the intensification of the levels of exploitation of the workforce linked to the flexibility and deregulation of work and social rights. The objective was also to understand the development of the history of work in Brazil marked by the European colonization that left deep marks in the labor market that has always been characterized by the adoption of precarious, informal and underpaid workforce; as well as the advances in new communication and information technologies permeated by neoliberalism, which directly affect workers in the telemarketing sector. In order to achieve these objectives, a bibliographic analysis of the elaborations on the topic and a documentary analysis of labor laws were adopted, and collective agreements established between companies in the telemarketing sector and SINTEL-DF in the years 2015 to 2019, in all, 16 agreements were analyzed, from four different companies, the clauses were divided based on three central categories: exploitation, insecurity and social control of work. The results of the bibliographic research are extensive and complex, but make it clear that the exploitation of work is intense and deepens with the social control of work and precariousness. As a result of the documentary research, a tendency towards deregulation and flexibilization of work was identified, which intensified with the deepening of the economic, social and political crisis, thus union action is particularly affected, first because it was directly affected by legislative changes and also for the historical impacts that weakened the most combative union action. In this sense, the urgency of a union reorganization is identified, capable of responding to the exploitation of work and other urgent demands that are intertwined with the socio-occupational profile of the category.

O alcance dos imigrantes venezuelanos às políticas sociais no Brasil após a nova Lei de migração: um olhar a partir da realidade do estado de Roraima

The reach of Venezuelan immigrants to social policies in Brazil after the new Migration Law: a look from the reality of the state of Roraima

Fabricia da Hora Pereira

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Doutorado)

Data da defesa: 24/07/2020

Orientadora: Maria Lucia Lopes Pereira da Silva

Palavras-chaves: política social; política migratória; migração venezuelana.

Keywords: social policy; migratory policy; venezuelan migration.

Esta tese examina, no contexto contemporâneo, como se dá o alcance dos imigrantes às políticas sociais no Brasil após a aprovação da Lei 13.445 de 2017 (Nova Lei de Migração). Para tanto, partiu-se da realidade concreta, ou seja, a realidade vivenciada pelos imigrantes venezuelanos no estado de Roraima. Argumenta-se que a Lei 13.445/2017 representa um novo paradigma para os imigrantes no Brasil, pois estabelece como princípio da política migratória brasileira a igualdade entre nacionais e imigrantes no tocante à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. A partir desse marco legal e sua regulamentação, observou-se que a materialização dos princípios que regem a política migratória pressupõe o acesso dos imigrantes às políticas sociais. Assim, a partir das categorias política social, capitalismo e migração buscou-se investigar detalhadamente os meandros que envolvem essa realidade lançando mão de dados primários – pesquisa de campo no estado de Roraima, entrevistas com os gestores das políticas sociais e os imigrantes – e secundários – análise documental e bibliográfica. Dessa forma, constatou-se que o projeto neoliberal em curso no Brasil, contrário à materialização dos direitos historicamente conquistados, reforça estigmas e estereótipos de culpabilização do imigrante e, por meio da militarização da migração, tende a se distanciar das diretrizes de uma política migratória emancipatória. Com isso, o Estado desconsidera o potencial positivo

da migração e utiliza as políticas sociais como mecanismo político que impulsiona a concorrência entre os imigrantes e os brasileiros. Como desdobramento, não se constroem coletivamente as bases de organização para a promoção de uma sociedade de destino justa e igualitária. O contexto do estado de Roraima é marcado por disputas e enfrentamentos que traduzem diferentes projetos societários e de classe, no qual emergem sujeitos coletivos que se posicionam em defesa de uma concepção de sociedade livre de exploração, preconceito e violência contra os imigrantes. Contudo, apesar de se mostrarem resistentes às investidas neoliberais, esses sujeitos estão na contramão do projeto hegemônico em curso. Dessa maneira, a construção de uma contra-hegemonia só poderá ocorrer com a participação ativa dos imigrantes venezuelanos em articulação com os movimentos que partilham dos princípios da política migratória brasileira. Todavia, as necessidades imediatas por sobrevivência – saúde, alimentação, habitação e mais – enquanto não superadas, são focos primários de atenção dos sujeitos. Por isso, a importância de desvelar o real em torno do acesso dos imigrantes às políticas sociais no Brasil, pois alargar o seu alcance é uma estratégia vital para a satisfação das necessidades imediatas, como estágio primário de garantia e defesa da cidadania, ainda que nos marcos do capitalismo.

This thesis examines, in a contemporary context, how immigrants reach social policies in Brazil after the approval of the Law 13,445 of 2017 (New Migration Law). For that, it started from the concrete reality, that is, the reality lived by the Venezuelan immigrants in the state of Roraima. It is argued that Law 13,445 / 2017 represents a new paradigm for immigrants in Brazil, as it establishes as a principle of Brazilian immigration policy, equality between nationals and immigrants with regard to the inviolability of the right to life, freedom, equality, security and property. From this legal framework and its regulation, it was observed that the materialization of the principles that govern the immigration policy, presumes the access of immigrants to social policies. Thus, from the categories of social policy, capitalism and immigration we sought to investigate in detail the intricacies that surround this reality using primary data – conducted field research in the state of Roraima, interviews with social policy managers and immigrants – and secondary – documentary and bibliographic analysis. Thus, it was found that the neoliberal project underway in Brazil, contrary to the materialization of immigrant rights historically conquered, reinforces stigmas and stereotypes of blaming immigrants, and, through militarization of migration, tends to distance themselves from the guidelines of an emancipatory migration policy. With this, the State ends up disregarding the positive potential of migration and uses social policies

as a political mechanism that drives competition between immigrants and nationals. As a result, the organizational bases for the promotion of an effectively welcoming society are not collectively constructed. So, the context of the state of Roraima is marked by disputes and confrontations that reflect different societal and class projects, in which collective subjects emerge who stand in defense of a concept of a society free from exploitation, prejudice and violence against immigrants. However, despite being resistant these subjects are against the hegemonic neoliberal project in course, consequently, the construction of a counter hegemony can only occur with the active participation of Venezuelan immigrants in articulation with the movements that share the principles of Brazilian migration policy. However, the immediate needs for survival – health, food, housing and more – while not being overcome, are the primary focus of attention of the subjects. For this reason, the importance of unveiling the reality around the access of immigrants to social policies in Brazil, as extending their reach is a vital strategy for meeting immediate needs, as a primary stage of guaranteeing and defending citizenship, even in the framework of capitalism.

Estado capitalista dependente e práticas de corrupção no Brasil

Dependent capitalist state and corruption practices in Brazil

Fernanda Stheffane Ribeiro dos Santos

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 30/07/2020

Orientadora: Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Palavras-chave: corrupção; Estado capitalista dependente; interesse público.

Keywords: corruption; State dependent capitalism; public interest.

A corrupção é um tema presente na sociedade brasileira e desde a década de 1950 presente no debate acadêmico. O Estado Capitalista Dependente compreendido a partir da Teoria Marxista da Dependência é uma categoria de análise retomada há alguns anos, após algumas décadas de esquecimento. Este trabalho se debruça sobre os dois temas em busca de estabelecer as relações presentes. O objetivo geral é analisar a relação

entre Estado Capitalista Dependente e práticas de corrupção, a luz da Teoria Marxista da Dependência, tendo como base empírica a experiência brasileira, percorrendo os séculos XIX, XX e XXI. Os específicos são: analisar as concepções conflitantes acerca da corrupção, evidenciando sua oposição ao interesse público; compreender o debate entre teorias cepalina e marxista sobre Estado Capitalista Dependente na América Latina e no Brasil e analisar as especificidades do Estado Brasileiro de capitalismo dependente que contribuem para a conformação de práticas corruptas. A pesquisa é de natureza qualitativa, está amparada em pesquisa bibliográfica e documental por meio de levantamento de arquivos da Cepal disponíveis ao público. O estudo demonstrou que a noção de corrupção está intimamente ligada à oposição ao interesse público, sendo comumente delimitada por meio de dispositivos legais. No entanto, amparada no mesmo pressuposto de oposição ao interesse público é possível alargar tal concepção. As considerações sobre o estudo permitem verificar uma forte tendência do uso da corrupção como impeditiva do desenvolvimento econômico e social do país, desconsiderando as leis e tendências do capitalismo dependente verificado no país. A centralidade do discurso anticorrupção constitui um fruto dessa concepção de que as práticas corruptas são a grande mazela do país.

Corruption is a theme present in Brazilian society and has been present in academic debate since the 1950s. The Dependent Capitalist State understood from the Marxist Theory of Dependence is a category of analysis resumed some years ago, after some decades of oblivion. This work focuses on the two themes in search of establishing the present relations. The general objective is to analyze the relationship between the Capitalist Dependent State and practices of corruption, in the light of the Marxist Theory of Dependence, having as its empirical basis the Brazilian experience, covering the 19th, 20th, and 21st centuries. The specific ones are: to analyze the conflicting conceptions about corruption, evidencing its opposition to public interest; to understand the debate between cepaline and Marxist theories about a Dependent Capitalist State in Latin America and in Brazil and to analyze the specificities of the Brazilian State of Dependent Capitalism that contribute to the shaping of corrupt practices. The research is of a qualitative nature and is supported by bibliographical and documentary research through a survey of ECLAC archives available to the public. The study demonstrated that the notion of corruption is closely linked to opposition to the public interest and is commonly delimited by means of legal provisions. However, under the same assumption of opposition to the public interest, it is possible to extend this concept. The study's considerations make it possible to verify a strong tendency to use corruption as an impediment to the economic and

social development of the country, disregarding the laws and tendencies of dependent capitalism verified in the country. The centrality of the anti-corruption discourse is a fruit of this conception that corrupt practices are the great evil of the country.

O lugar da população negra no mercado de trabalho e repercussões no seu acesso à previdência social

The place of the black population in the labor market and the repercussions on its access to social security

Jéssika Larissa Sousa Lima

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 20/07/20

Orientador: Maria Lúcia Lopes da Silva

Palavras-chave: raça; racismo; capitalismo; trabalho; previdência social.

Keywords: race; racism; capitalism; labor; social security.

Esta dissertação analisou o lugar ocupado pela população negra no mercado de trabalho e as repercussões no acesso a previdência social. Teve como base o método materialista histórico e realizou uma pesquisa de natureza documental, a partir de revisões bibliográficas e análise de dados. Parte da análise dos fundamentos raciais do modo de produção capitalista, apresentando como a construção da ideia de raça e o racismo tornaram-se produto da sua instituição e condição para o seu desenvolvimento, sendo por isso elemento que o estrutura. Em seguida, é resgatado o passado escravocrata que compõe a formação social brasileira e que determinou as características fundamentais da organização do trabalho livre no país. Com a inicial substituição da força de trabalho negra pela força de trabalho branca e imigrante, observou-se que essa população foi condicionada a desocupação e posteriormente aos trabalhos informais e precários. A previdência social que surge associado ao trabalho formal e a capacidade contributiva da população torna-se por isso de difícil acesso para homens e mulheres negras. A instituição da Seguridade Social em 1988 abre horizontes de acesso e

cobertura para o grupo, entretanto, a crise do capital e as contrarreformas previdenciárias e trabalhistas impõe limitações para materialização das conquistas. Os dados apresentados e análise realizada possibilitaram o reconhecimento de que o lugar destinado a população negra no mercado de trabalho é um lugar de inferioridade, expresso na sua superioridade nos percentuais de desocupação, informalidade e menores rendimentos e que tal problemática repercute no seu acesso à previdência social.

This dissertation analyzed the place occupied by the black population in the labor market and the repercussions on access to social security. It was based on the historical materialist method and carried out a documentary research, based on bibliographic reviews and data analysis. Part of the analysis of the racial foundations of the capitalist mode of production, showing how the construction of the idea of race and racism became the product of its institution and condition for its development, being therefore an element that structures it. Then, the slave past that makes up the Brazilian social formation and which determined the fundamental characteristics of the organization of free labor in the country is recovered. With the initial replacement of the black workforce by the white and immigrant workforce, it was observed that this population was conditioned to unemployment and later to informal and precarious work. The social security that appears associated with formal work and the population's contributory capacity is therefore difficult for black men and women to access. The institution of Social Security in 1988 opens horizons of access and coverage for the group, however, the capital crisis and the social security and labor counter-reforms impose limitations for the materialization of the achievements. The data presented and the analysis carried out made it possible to recognize that the place destined to the black population in the labor market is a place of inferiority, expressed in its superiority in the percentages of unemployment, informality and lower income, and that this problem affects their access to social security. Social.

Política Sexual do Bolsonarismo

Sexual Policy Of Bolsonarism

Lucas Brito de Lima

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 30/10/2020

Orientador: Carlos Alberto Ferreira Lima

Palavras-Chave: política sexual; bolsonarismo; psicologia de massas; pânico moral-sexual; LGBTI+.

Keywords: sexual politics; bolsonarismo; mass psychology; sexualmoral; panic; LGBTI+

Questões sobre o comportamento sexual e a sexualidade em geral têm sido amplamente debatidas em processos eleitorais ao redor do mundo, especialmente a partir da crise econômica internacional aberta em 2007/2008, sendo uma característica de políticos e grupos de extrema direita. No Brasil, nas eleições de 2018, esse processo teve larga expressão, quando ocorreu importante disputa sobre o comportamento sexual e a organização da sexualidade e do gênero, envolvendo a utilização de fake news para a disseminação do pânico moral/sexual voltado contra a diversidade de gênero e de orientação sexual. Trata-se de uma pesquisa sobre os sentidos da política sexual de orientação conservadora defendida pelo então candidato à Presidência da República Jair Bolsonaro – e seus apoiadores – durante a campanha eleitoral de 2018, no Brasil – na qual Bolsonaro foi eleito –, nos marcos da psicologia de massas do fenômeno psicossocial e político do bolsonarismo. O então candidato Jair Bolsonaro e seus aliados desenvolveram uma campanha conservadora que mobilizou afetos e logrou engajamento político de apoiadores, além de conquistar votos. Por meio de um estudo sobre a importância de temas sexuais para o padrão da propaganda bolsonarista, procedeu-se à análise qualitativa das múltiplas determinações do sentido da disputa sexual do bolsonarismo, ambientada na situação política e econômica do país, prioritariamente no período que se estende entre os anos de 2014 e 2018. Constatou-se que a defesa de uma política sexual de tipo conservadora feita por políticos bolsonaristas está em consonância com interesses geopolíticos e econômicos das frações majoritárias da burguesia que apoiaram o golpe de Estado de 2016 – que destituiu a presidente eleita do Brasil Dilma Rousseff – e impulsionam uma agenda de contrarreformas no Estado brasileiro que tem retirado direitos conquistados pelas lutas da classe trabalhadora, visando novo padrão de exploração da força de trabalho no país, bem como o seu reposicionamento na divisão internacional dos Estados. Ainda, verificou-se que o sentido reacionário da política sexual defendida por Bolsonaro está em estreita relação com o curso autoritário sobre o regime político brasileiro ampliado a partir do golpe de 2016. Por fim, observou-se a importância da agitação de temas sexuais, bem como as expressões da repressão sexual na sociedade, em especial nas classes médias, para a conformação e mobilização da base de apoio de Jair Bolsonaro, configurada em um movimento de massas tratado por bolsonarismo. Portanto, considerou-se que, para a superação do curso reacionário sobre a política sexual aplicada no país, são necessárias

estratégias que abordem a disputa sociosexual brasileira alicerçadas em um programa proletário para um regime sexual livre e saudável na sociedade, atrelado aos interesses também proletários de organização da produção e distribuição das riquezas, assim como das relações políticas na sociedade.

Sexual behavior matters and sexuality in general have been widely debated in electoral processes around the world, especially since the international economic crisis started in 2007/2008, being a characteristic of politicians and far-right groups. In Brazil, in the 2018 elections, this process was widely expressed, when an important dispute about sexual behavior and the organization of sexuality and gender occurred, involving the use of fake news in order to disseminate moral/sexual panic targeting gender diversity and sexual orientation. This is a research on the meanings of sexual policy of conservative orientation defended by the then presidential candidate Jair Bolsonaro – and his supporters – during the 2018 election campaign in Brazil – in which Bolsonaro was elected – in the landmarks of the mass psychology of the psychosocial and political phenomenon of bolsonarism. The then candidate Jair Bolsonaro and his allies developed a conservative campaign that mobilized affections and achieved political engagement of supporters, in addition to winning votes. Through a study on the importance of sexual themes on the bolsonarist propaganda standards, it was made a qualitative analysis of the multiple determinations of the meaning of the sexual dispute of bolsonarism, set in the political and economic situation of the country, primarily in the period that extends between the years 2014 and 2018. It was found that the defense of a sexual policy of a conservative type made by bolsonarists politicians is in line with geopolitical and economic interests of the majority fractions of the bourgeoisie group that supported the 2016 coup d'état – which deposed the elected president of Brazil Dilma Rousseff – and boosted an agenda of counter-reforms in the Brazilian state that has been taking away rights won by the struggles of the working class, aiming a new standard of exploitation of the labor force in the country, as well as its repositioning in the international division of states. Furthermore, it was found that the reactionary sense of sexual policy advocated by Bolsonaro is in close relation with the authoritarian course on the Brazilian political regime expanded since the 2016 coup. Finally, it was observed the importance of the agitation of sexual themes, as well as the expressions of sexual repression in society, especially in the middle classes, for the conformation and mobilization of Jair Bolsonaro support base, configured in a mass movement treated by bolsonarism. Therefore, it was considered that, in order to overcome the reactionary course on the sexual policy applied in the country, strategies are needed that address the Brazilian sociosexual dispute based on a proletarian program for a free

and healthy sexual regime in society, tied to the proletarian interests of organizing the production and distribution of wealth, as well as the political relations in society.

Conservadorismo religioso e suas implicações na condição de submissão da mulher na sociedade brasileira

Religious conservatism and its implications in the condition of women's submission in brazilian society

Lucimara Diniz Teles

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data de Defesa: 28/09/2020

Orientadora: Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Palavras-chave: mulheres cristãs; mulheres evangélicas; violência de gênero; violência simbólica; feminismo e religião.

Keywords: christian women; evangelical women; gender violence; symbolic; violence; feminism and religion.

Este trabalho tem como propósito analisar a influência da religião Cristã Evangélica, especialmente das chamadas Igrejas Evangélicas Pentecostais e Neopentecostais, na condição de subalternidade da mulher ao homem. Logo de início é apresentada breve contextualização histórica da religião judaico-cristã e de sua ingerência no trato dos assuntos relacionados à mulher. Analisamos, a partir daí, a sociedade evangélica brasileira, seus dogmas e costumes, examinando fatores possivelmente associados à reprodução da histórica subalternidade do feminino ao masculino. Nesse contexto, tecemos observações à onda conservadora atualmente em curso, a qual ostenta como um de seus principais atores a bancada evangélica no Congresso Nacional. Em sua maioria formada por homens, essa frente organizada tem pautado assuntos caros à população feminina, como violência de gênero e aborto. Por sua vez, os movimentos feministas e suas correlações com a religião também recebem o devido enfoque, à luz das tensões até aqui descritas. Por derradeiro, realizamos análise de alguns discursos de lideranças evangélicas postados em redes sociais,

utilizando-se das Plataformas Youtube e Instagram, para identificar como se externa a opinião de tais atores sobre a temática em tela.

This work aims to analyze the influence of the Evangelical Christian religion, especially the so-called Pentecostal and Neopentecostal Evangelical Churches, in the condition of the subordination of women to men. At the outset, a brief historical contextualization of the Judeo-Christian religion and its interference in the treatment of issues related to women is presented. From there, we analyzed a Brazilian evangelical society, its dogmas and customs, examining factors associated with the reproduction of the historical subordination of the feminine to the masculine. In this context, we decided to resolve the conservative currently underway, which boasts as one of its main actors the evangelical bench in the National Congress. Mostly formed by men, this organized front has guided issues dear to the female population, such as gender violence and abortion. In turn, the feminist movements and their correlations with religion also have the proper focus, in light of the tensions so far. Finally, it conducts the analysis of some speeches of evangelical leaders posted on social networks, using the YouTube and Instagram platforms, to identify how the opinion of such actors on the topic on screen is externalized.

“Educação e Trabalho: Reflexões sobre Permanência e Gênero na Educação de Jovens e Adultos no Câmpus de Águas Lindas do Instituto Federal de Goiás”

“Education and Work: Reflections on Permanence and Gender in Youth and Adult Education at the Águas Lindas Campus of the Federal Institute of Goiás”

Márcia Cristina de Souza Cabral

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 31/07/2020

Orientador: Newton Narciso Gomes Júnior.

Palavras-chaves: Educação de Jovens e Adultos; Educação Profissional e Tecnológica; trabalho; gênero; permanência e êxito.

Keywords: Youth and Adult Education; Professional and Technological Education; job; genre; permanence and success.

Esta dissertação buscou por meio de revisão bibliográfica e pesquisa de campo quali quantitativa, identificar e analisar como as categorias trabalho e gênero influenciam na permanência e êxito das estudantes do Curso Técnico Integrado em Enfermagem na modalidade Educação de Jovens de Adultos (EJA) do Câmpus Águas Lindas do Instituto Federal de Goiás (IFG). Foi realizada uma abordagem histórica da EJA, da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) e das suas respectivas legislações, a fim de compreender a evolução desta modalidade de ensino ao longo do tempo. O estudo demonstra como a categoria trabalho é utilizada com elemento fundante na alienação humana por meio das suas diversas formas. Aborda como a divisão sexual do trabalho inferioriza as mulheres. E como o processo de precarização estrutural de trabalho explora a classe trabalhadora. No âmbito das relações de gênero, analisou-se os padrões histórico-culturais oriundas da sociedade patriarcal e suas interferências nas funções sociais impostas às mulheres. E, por fim, como todos esses fatores influenciam na descontinuidade acadêmica das estudantes.

This dissertation sought, by means of bibliographic review and qualitative quantitative field research, to identify and analyze how the categories work and gender influence the permanence and success of the students of the Integrated Technical Course in Nursing in the Youth Adult Education (EJA) modality of the Águas Lindas Campus of the Federal Institute of Goiás (IFG). A historical approach to EJA, Professional and Technological Education (EPT) and their respective legislation was carried out in order to understand the evolution of this teaching modality over time. The study demonstrates how the category of work is used as a fundamental element in human alienation through its various forms. It addresses how the sexual division of labor makes women inferior. And how the process of structural precarious work exploits the working class. In the context of gender relations, the historical-cultural patterns arising from patriarchal society and their interference in the social functions imposed on women were analyzed. And, finally, how all these factors influence students' academic discontinuity.

Formação continuada em gênero de profissionais da educação básica no Distrito Federal

Continuing education in gender of education workers in the basic education in the Distrito Federal – Brazil

Maria Dayssy Stphanie Rocha Cerqueira

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 23/10/2020

Orientadora: Marlene Teixeira Rodrigues

Palavras-chave: formação continuada; gênero e educação; educação em e para os direitos humanos; educação básica.

Keywords: continuing education; gender and education; education in and for human rights; basic education.

Gênero e educação constitui um tema que tem sido alvo de diversos embates nas últimas décadas. De um lado, movimentos feministas; de mulheres; raciais; de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros, Intersexos e outras (LGBTI+) vêm lutando para inclusão de debates sobre diversidade, gênero e questão racial dentro dos espaços escolares, reconhecendo a educação como um dos espaços de transformação da sociedade para igualdade. De outro lado, movimentos conservadores (Nova Direita e Escola Sem Partido) buscam, por diversas vias, impedir que isso ocorra. Diante deste cenário, busquei, nesta pesquisa, identificar como a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), por meio da Subsecretaria de Formação dos Profissionais da Educação (EAPE) enfrentou o desafio de proporcionar às trabalhadoras da educação básica pública, uma formação continuada em e para os Direitos Humanos, especialmente nas temáticas de gênero, entre os anos de 2000 e 2018. A metodologia adotada foi pesquisa documental, por meio da qual analisei os cursos ofertados pela referida subsecretaria. Para chegar ao objetivo realizei a coleta, a sistematização e a análise do material, que revelou as dualidades e contradições que permeiam a educação brasileira desde sua gênese, tanto em nível nacional, como na especificidade do Distrito Federal (DF). A pesquisa demonstrou que apesar da ofensiva conservadora no país, e, em especial no DF, não parece haver interferência na oferta dos cursos pela EAPE durante o período analisado. Não obstante, a proposta de uma educação emancipadora, como a que subjaz ao projeto do Currículo

em Movimento, e com cursos voltados para as temáticas de gênero como dimensão para os direitos humanos, estes ocupam lugar secundário nas ofertas da EAPE. Há que se considerar ainda que após a eleição do atual Presidente da República, um representante da Nova Direita, a proposta de retorno a uma educação tecnicista, moralizadora e tradicional ganha novo impulso; portanto, a estratégia que parece ganhar centralidade manifesta-se na alteração da estrutura do Ministério da Educação (MEC), que permite a implantação de escolas cívico-militares, modelo esse prontamente adotado no DF. Apesar de no mesmo ano, em 2019, o Movimento Escola Sem Partido anunciar o fim de suas atividades, o ideário de escola sem partido e antigênero pode permanecer por meio das escolas cívico-militares em gestão compartilhada.

Gender and education has been in the center of many debates throughout the last few decades. On one hand of this debate feminist, women, racial and LGBTI+ movements keep fighting to include subjects like diversity, gender and the racial question within the academic spaces, recognizing education as an important tool for the transformation of the society for seeking for equality. On the other hand, conservative movements (the “New Right” and the “Partyless School” movements in Brazil) try, by their own methods, to suppress it. Facing this scenario, I’ve decided to start this research with the objective of identifying how the “Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal” (SEEDF), through the “Subsecretaria de Formação dos Profissionais da Educação” (EAPE) has faced the challenge of providing to the basic education workers of the public sphere a human rights focused continuous training, especially on the gender thematics from the year of 2000 until the year of 2018. The methodology adopted was a documentary research, through which were analyzed the offered courses by the referred “subsecretaria”. The research was based on the Federal District (DF) region and began with the gathering, proceeding to the sistematization and analysis of all the collected data. The results revealed dualities and contradictions that pervades the brazilian education since its genesis and are tangible on the whole nation as much as in the DF region. The research has shown that despite the conservative offensive in the country and especially in DF, there seems to be no interference in the offer of courses by EAPE, during the analyzed period. Despite that, the idea of an emancipatory education as the one that underlies the Curriculum in Movement project and courses focused on gender issues as a dimension for Human Rights still occupy a secondary role in EAPE’s offerings. And when we look at the actual President elected, a representative of the “New Right”, we have to consider that the proposition of a return to a technicist, moralizing and traditional education gains a new boost; and the strategy that seems to gain centrality manifests itself through and alteration of the structure of the Ministry of

Education (MEC) that allows the implantation civilian-military, adopted right away by the government of DF. Although in the same year, in 2019, the “Partyless School” movement announced the end of its activities, the ideology of a “school without party” and the antigender agenda can remain through shared civic-military management.

Entre a “razão” econômica neoliberal e as moralidades neoconservadoras: a questão da centralidade da família na política socioassistencial brasileira

Between the neoliberal economic “reason” and neoconservative moralities: the question of the family’s centrality in the Brazilian social assistance policy

Nathália Eliza de Freitas

Curso: Programa de Pós-graduação em Política Social (Doutorado)

Data da Defesa: 14/05/2020

Orientador: Potyara Amazoneida Pereira Pereira

Palavras-chave: família; trabalho social com família; neoliberalismo; neoconservadorismo.

Keywords: family; social work with family; neoliberalism; neoconservatism.

Esta tese tem como objeto de pesquisa a relação entre o domínio da nova direita e a participação da família num sistema de proteção social predominantemente presidido por moralidades e subjetividades. A pesquisa adotou como método a apuração teórica sobre as influências neoliberais e neoconservadoras na definição da família, como estratégia central de oferta de proteção por meio da política de assistência social e da execução do trabalho social com famílias, adentrando nas literaturas que conduzem ao pensamento de uma ética individual e moral que circunda a nova direita. Além disso, foram investigados e esmiuçados os elementos históricos que propiciaram a transfiguração da proteção socioassistencial de uma vertente garantista para a sua quase extinção. Verificou-se que há mais do que características políticas e econômicas na delimitação dos serviços de

assistência social. Há forte presença de fatores subjetivos e morais pautados pelo processo ideológico de avanço neoliberal e neoconservador, que têm se materializado nas estruturas políticas da nova direita. Diante das moralidades e das subjetividades referidas, a família tem sido o elemento primordial para a imposição da hegemonia burguesa, que redefine as ações de proteção social, reduzindo-as à prática de cunho reflexivo interno, no sentido de atribuir à família a autorresponsabilidade pelo bem-estar de seus membros, e assim favorecer a total ausência do Estado. Esta tese analisou o contexto histórico e teórico de avanço do neoliberalismo e das vertentes conservadoras na realidade brasileira e britânica. Foi apresentado o contexto de avanço das premissas neodireitistas em cada um desses países e em que sentido essa relação afetou a política socioassistencial. Assim, esta tese conclui que a resposta da nova direita para a assistência social é situar os problemas sociais dentro da família para que ela aja pelas suas capacidades, não gerando, assim, demanda protetiva para o Estado.

This thesis has as object of research the relationship between the domain of the new right and the participation of the family in a social protection system predominantly presided by moralities and subjectivities. It started with a theoretical analysis of the neoliberal and the neoconservative influences on the definition of the family as a central strategy of offering protection through the social assistance policy, through the execution of social work with families. It was found that there are more than political and economic characteristics in the delimitation of social assistance services. There is a strong presence of subjective and moral factors guided by the ideological process of neoliberal and neoconservative development, which has materialized in the political structures of the new right. In the face of moralities and subjectivities, the family has been the primary element for the imposition of bourgeois hegemony that redefines social protection actions, summarizing them to the practice of internal reflexive nature, in the sense of attributing to the family the self-responsibility for the well-being of its members and thus create an environment for the total absence of the State. This thesis analyzed the historical and theoretical context of the advancement of neoliberalism and conservative aspects, as well as verified the impacts of these measures in the Brazilian and British reality. It had been presented how the context of advancing far-right premises in each of these countries affected social protection. Thus, this thesis concludes that the response of the new right to social assistance is to situate social problems within the family so that this institution acts by its capacities, not creating a protective demand for the State.

Relações patriarcais de gênero e estado social: Uma análise das políticas sociais para as mulheres no processo de produção e reprodução do capitalismo brasileiro

Patriarchal relations of gender and social state: An analysis of social policies for women in the process of production and reproduction of Brazilian capitalism

Renata Priscila Oliveira Fonseca

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da defesa: 31/07/2020

Orientador: Camila Potyara Pereira

Palavras-chave: relações patriarcais de gênero; produção e reprodução; estado social; política social; feminismo; capitalismo brasileiro.

Keywords: relações patriarcais de gênero; produção e reprodução; estado social; política social; feminismo; capitalismo brasileiro.

Neste trabalho buscou-se apreender os sentidos das políticas sociais para as mulheres no processo de produção e reprodução do capitalismo brasileiro, diante do movimento real do Estado Social em garantir as condições manutenção das relações sociais vigente como uma função estrutural. A pesquisa guiou-se pela tendência que diante de um Estado com funções econômicas, políticas e sociais, que atendem as necessidades das relações sociais e do modo de produção, a problemática ao redor do processo de produção e reprodução do sistema capitalista, com ênfase nas políticas para mulheres, necessitava de aprofundamento haja vista que o Brasil foi palco de transformações na agenda de políticas de proteção para mulheres, desde a década de 1960 e ganhou significativo destaque sobretudo nos governos de Lula e Dilma. A necessidade de problematizar essa expansão dá-se por identificar um intenso otimismo sobre o papel do Estado Social em garantir, por meio dessas políticas sociais a igualdade entre homens e mulheres no capitalismo, ignorando ou subestimando, que as políticas sociais estão intrinsecamente relacionadas com as relações capitalistas de produção, com base exclusivamente, na prerrogativa que nos últimos 30 anos ocorreu uma progressiva inclusão dos direitos para as mulheres nos modelos de proteção social ao redor do mundo e no Brasil. Tornou-se evidente que

o Estado Social, em conformidade com demandas macroestruturais de recuperação econômica e política capitalista, com centralidade na produção e a reprodução não desconsidera o fator do sexo/gênero, tanto como moeda de troca de legitimação da sua base de sustentação social, o movimento feminista e a classe trabalhadora, como respondeu aos interesses das classes dominantes brasileiras representada pelo avanço neoliberal e neoconservador ao longo dos anos. Assim, as tendências encontradas no desenvolvimento dessa dissertação demonstram que o Estado Social ao assumir a função de regulação das relações econômicas e sociais com centralidade nas políticas sociais, incorporou as demandas de luta das mulheres para o enfrentamento das desigualdades estruturais entre homens e mulheres e corroborou com como estratégias capitalistas de recuperação e legitimação da ordem (econômica e social) após crise.

This thesis aimed to apprehend the meanings of social policies for women in the process of production and reproduction of Brazilian capitalism, in view of the actual movement of the Social State in ensuring the maintaining conditions of the current social relations as a structural function. The research was guided by the tendency that in the face of a state with economic, political and social functions, which meet the needs of social relations and the production mode, the problem related to the process of production and reproduction of the capitalist system, with emphasis on policies for women, needed to deepen, given that Brazil was the scene of transformations in the protection policies for women's agenda, since the 1960s and gained significant prominence especially in the governments of Lula and Dilma. The need to problematize this expansion is due to the identification of an intense optimism about the role of the Social State in ensuring, through these social policies, the equality between men and women in capitalism, ignoring or underestimating, that social policies are intrinsically related to capitalist relations of production, based exclusively on the prerogative that in the last 30 years has occurred a progressive inclusion of rights for women in social protection models around the world and in Brazil. It became evident that the Social State, in accordance with macrostructural demands of economic recovery and capitalist politics, with centrality in production and reproduction does not disregard the sex/gender factor, both as a currency of exchange of legitimization of its social support, the feminist movement and the working class, as it responded to the interests of the Brazilian ruling classes represented by neoliberal and neoconservative advances over the years. Thus, the trends found in the development of this dissertation demonstrate that the Social State, by assuming the role of regulating economic and social relations with centrality in social policies, incorporated the demands of women's struggle to face structural inequalities between men and women and corroborated as capitalist strategies for the recovery and legitimation of the order (economic and social) after the crisis.

SER Social

ALIMENTAÇÃO,
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

Consultores Ad Hoc

Ademir Alves da Silva – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) – Faculdade de Ciências Sociais

Alfredo Aparecido Batista – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) – Departamento de Serviço Social

Ana Carolina Einsfeld Mattos – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Programa de pós em políticas públicas

Ana Cristina Oliveira – Universidade Federal Fluminense (UFF) – Departamento de Serviço Social

Ana Lúcia Pires Augusto – Universidade Federal Fluminense (UFF) – departamento de nutrição

Andrea Toshye Sato – Universidade de São Paulo (USP) – Departamento de Medicina

Anelise Rizzolo de Oliveirac – Universidade de Brasília (UNB) – Departamento de Nutrição

Annova Miriam Ferreira Carneiro – Universidade Federal do Maranhão (UFMA) – Departamento de Serviço Social

Carlos Alberto Ferreira Lima – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados

Claudia Neves da Silva – Universidade Estadual de Londrina (UEL) – Departamento de Serviço Social

Cláudio Augusto Rodrigues da Silva – Engenheiro Agrônomo, mestre e doutor em Agronomia pela Universidade de Brasília (Propaga-FAV-UnB).

Daniela Neves De Souza – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Departamento de Serviço Social

Daniela Ribeiro Castilho – Universidade Federal do Pará (UFPA) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Daniel Bin – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Edilane Bertelli – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Departamento de Serviço Social

Elisângela Maia Pessôa – Universidade federal do Pampa (UNI-PAMPA) – departamento de Serviço Social

Etel Matiello – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Fabiola Xavier Leal – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) – Departamento Serviço Social

Fabricia Da Hora Pereira – UNIP – DF – Serviço Social

Felipe Fróes Couto – Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)

Gisele Aparecida Bovolenta – Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) – Departamento de Serviço Social

Gissele Carraro – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) – Escola de Humanidades

Hayeska Costa Barroso – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Jamila Zgiet Rodrigues Santos – Universidade de Brasília (UNB) – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social

Janaina Lopes Do Nascimento Duarte – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Jucileide Ferreira Do Nascimento – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) – Centro de Artes, Humanidades e Letras

Juliana Paganini – Escola Superior de Criciúma (ESUCRI)

Juscelino Eudâmidas Bezerra – Universidade de Brasília (UNB) – Departamento de Geografia

Jurilza Barros De Mendonça – Universidade de Brasília (UnB) – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social

Jocenir de Oliveira Silva – Universidade federal do Pampa (UNI-PAMPA) departamento de Serviço Social

Jorgemar Soares Félix – Universidade de São Paulo (USP) – Escola de artes e humanidades

Lucia Cristina dos Santos Rosa – Universidade Federal do Piauí (UFPI) – Departamento de Serviço Social

Luiza Lima Torquato – Universidade de Brasília (UNB) – Departamento de Nutrição

Marco José de Oliveira Duarte – Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – Departamento de Serviço Social

Maria Beatriz Costa Abramides – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) – Curso de Serviço Social

Maria Ceci Misoczky – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Departamento de administração

Maria Ivonete Soares Coelho – Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN) – Departamento de Serviço Social

Mariléia Goin – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Michelly Ferreira Monteiro Elias – Universidade de Brasília (UNB) – Departamento de Serviço Social

Miriam De Souza Leão Albuquerque – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Monique Bronzoni Damascena – Universidade federal do Pampa (UNIPAMPA) – departamento de Serviço Social

Nivia Valença Barros – Universidade Federal Fluminense (UFF) – Departamento de Serviço Social

Patricia Basilio Teles Stabile – Universidade Federal de Goiás (UFG) – Departamento de Serviço Social

Patricia Krieger Grossi – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) – Pós-graduação em Serviço Social

Rafaela Cyrino Peralva Dias – Universidade Federal de Uberlândia (UFU) – Instituto de Ciências Sociais

Sirlândia Schappo – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Departamento de Serviço Social

Solange Emilene Berwig – Universidade federal do Pampa (UNI-PAMPA) – departamento de Serviço Social

Terena Peres De Castro – Doutorado no Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB)

Thaís Kristosch Imperatori – Universidade de Brasília (UnB) – Programa de Apoio às Pessoas com Necessidades Especiais

Thaís Soares Caramuru – Ministério da Educação.

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante – Universidade de Araraquara

Vera Maria Ribeiro Nogueira – Universidade Católica de Pelotas (UCPel) – Centro de Ciências Jurídicas Sociais e da Administração