

**PENSANDO A ANTROPOLOGIA NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
reflexões sobre a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

***THINKING ABOUT ANTHROPOLOGY IN THE FIELD OF PUBLIC POLICIES:
reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutritional Security***

Nádja Silva dos Santos *
Maristela Oliveira de Andrade **

Resumo

O presente artigo propõe discutir os cenários de emergência e extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), refletindo sobre os contextos políticos, econômicos e socioculturais envolvidos nesses processos. Pensando sobre o que dizem os contextos político e sanitário em que vivemos no Brasil atual, especialmente com a eclosão da pandemia da Covid-19, sobre a extinção de políticas sociais e democráticas comprovadamente exitosas e sobre a instituição de necropolíticas que criam mundos de morte para grupos sociais específicos. Para tanto, fizemos uma pesquisa de cunho bibliográfico, utilizando fontes secundárias, artigos e documentos sobre a temática que se encontravam disponíveis nas seguintes bases de dados: Periódicos CAPES, Google Scholar e SciELO. Como resultado identificamos um cenário de volta do Brasil ao Mapa da Fome, o que aponta para a institucionalização da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN), em função da ingerência do Estado brasileiro frente a essa realidade e dos ataques que têm sido feitos a órgãos que atuavam no combate à fome e às desigualdades sociais, como era o caso do CONSEA.

Palavras-chave: CONSEA; segurança alimentar; necropolítica; antropologia das políticas públicas.

Abstract

This article proposes to discuss the scenarios of emergence and extinction of the National Food and Nutrition Security Council (CONSEA), reflecting on the political, economic and sociocultural contexts involved in these processes. Reflecting upon what the political and health contexts in which we live in Brazil today, especially with the outbreak of the Covid-19 pandemic, say about the extinction of proven successful social and democratic policies and the institution of necropolitics, which create worlds of death for specific social groups. To do so, we carried out a bibliographical research, using secondary sources, articles and documents on the theme that were available in the following databases: CAPES Periódicos, Google Scholar, and SciELO. As a result, we identified a scenario of Brazil's return to the Hunger Map, which points to the institutionalization of Food and Nutrition Insecurity (FNS), due to the Brazilian State's interference in the face of this reality and the attacks that have been made on agencies that acted in the fight against hunger and social inequalities, as was the case of the CONSEA.

Keywords: CONSEA; food security; necropolitics; anthropology of public policies.

* Graduada em Ciências Sociais pela UFPB/Brasil. E-mail: silvanadja.96@gmail.com.

** Professora titular aposentada da Universidade Federal da Paraíba/Brasil. Doutora em Étude Latino-Americaine/Anthroposociologie des Religions pela Universidade de Paris III/França. E-mail: andrademaristela@hotmail.com.



1 Introdução

O presente trabalho tem como objetivo refletir sobre como o campo das políticas públicas tem se articulado com os estudos em Antropologia, em especial no que diz respeito às políticas voltadas ao combate à fome e má nutrição, portanto, de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). De modo que o nosso foco será discutir sobre quais processos históricos, políticos, culturais e socioeconômicos possibilitaram a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) na década de 1990 no governo Itamar Franco, e posteriormente a sua extinção em 2019, no primeiro dia de governo de Jair Bolsonaro. Isso, por entendermos que o Conselho representou, nas últimas décadas, um marco para a democracia brasileira por sua composição intersetorial, interministerial e participativa, assim como pela efetividade das ações empreendidas de combate à fome e às desigualdades sociais.

No que tange às políticas públicas, estas são comumente compreendidas como resultado da ação do governo, sendo competência do Estado assegurar a sua criação, implementação e avaliar a sua efetividade. Isso significa dizer que as políticas públicas seriam uma forma de colocar o governo em ação usando a estrutura do Estado para isso, analisando a viabilidade das políticas existentes e propondo novas quando necessário. Assim, através da criação de políticas, por um lado, e da extinção de políticas, por outro, seria possível vislumbrar projetos governamentais, haja vista que as políticas são indicadores importantes de quais plataformas eleitorais são seguidas pelo governo em exercício e que tipo de sociedade se espera construir a partir delas (PERES, 2020; HINCAPIÉ, 2015).

Dessa forma, a existência de uma visão técnica e burocrática (ANHEIER, 2018) sobre a construção das políticas públicas no contexto brasileiro não é mero acaso, afinal, durante muito tempo as políticas foram consideradas um campo quase isolado do resto da sociedade e de outras áreas do conhecimento, sendo ocupado majoritariamente por técnicos, analistas e cientistas políticos. Apesar disso, observa-se uma mudança nesse cenário, visto que outras áreas do conhecimento vêm se interessando pelas problemáticas que atravessam a elaboração das políticas públicas. Isso acontece porque se passou a entender que as políticas são produto de dinâmicas socioculturais, históricas, políticas, ecológicas e econômicas, fazendo-se necessário que outros saberes, que não apenas os



tecnicistas e burocráticos, participem da discussão, construção e problematização das políticas públicas.

No entanto, mesmo que o campo das políticas públicas tenha passado por um processo de diversificação, e a antropologia esteja buscando o seu espaço nessa área, Anheier (2018) aponta que ainda que esse processo tenha sido positivo pela criação de um aporte teórico crítico sobre as políticas, essa diversificação não ocorreu sem uma série de tensões. Sendo esse processo definido pelo autor como uma coexistência cacofônica de perspectivas teórico-metodológicas (ANHEIER, 2018). Apesar da emergência de valiosas contribuições teóricas no âmbito das políticas públicas, no mais das vezes as produções intelectuais têm sido incapazes de chegar de forma significativa às estruturas estatais e burocráticas nas quais as políticas são construídas, sob a pretensa ilusão da objetividade e neutralidade positivista. O que evidencia que áreas que incitam um olhar crítico e situado sobre as políticas, como a antropologia, ainda têm um longo caminho a percorrer, embora o processo de inserção nesse campo já esteja em curso.

Nesse sentido, partiremos de uma pesquisa bibliográfica para pensar sobre as contribuições da antropologia no campo das políticas voltadas à SAN da população brasileira, que contempla dados sobre o CONSEA dos anos 1990 até 2019. Partimos da compreensão de que a pesquisa bibliográfica tem como base o uso de trabalhos já elaborados, sejam esses artigos científicos, monografias, dissertações, teses ou livros, o que possibilita o acesso a uma base de dados ampla e que ajuda a trazer um panorama do tema estudado (GIL, 2008). Ao usar essa metodologia, o que objetivamos é mostrar que as ciências sociais são essenciais para pensar os contextos de produção e de extinção de políticas e para contribuir na avaliação de seus impactos, positivos ou negativos, para a sociedade. Para tanto, lançamos mão de fontes secundárias para nortear a construção do presente trabalho, encontradas nas seguintes bases de dados: Periódicos CAPES, Google Scholar e SciELO.

Contextos de surgimento e de extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Analisar a criação e extinção de políticas públicas a partir dos contextos políticos, econômicos, históricos, socioculturais e ecológicos, permite entender os processos que possibilitaram a emergência ou o esfacelamento dessas políticas. Sendo o contexto de



criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional exemplo disso, partiremos daí para refletir sobre a importância histórica do Conselho para a democracia brasileira e para a luta contra a fome e às desigualdades sociais, e seguiremos analisando o encadeamento de acontecimentos que culminaram na sua extinção. Vale ressaltar, porém, que o processo de consolidação do CONSEA, enquanto parte fundamental da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), não se deu de forma linear. Haja vista que o Conselho enfrentou uma série de dificuldades para se manter ativo, encarando sucessivos movimentos de abertura e fechamento ao longo de sua história.

Segundo Custódio et al. (2011), essa história começa na década de 1980 quando o Conselho é pensado pela primeira vez, como consequência de uma série de ações governamentais de combate à fome e à má nutrição que se iniciou em 1940. Apesar disso, as políticas de SAN e o próprio CONSEA só vieram a tomar forma na década de 1990 e nos anos 2000, evidenciando que as discussões internacionais acerca de SAN chegaram no Brasil, mas levaram décadas até serem convertidas em políticas. Dessa forma, a preocupação mundial crescente com a SAN tem relação com o período entre guerras, que foi marcado pela escassez em função de conflitos políticos. Assim, o que se objetivava era não apenas refletir sobre SAN, mas possibilitar o acesso de alimentos a todos, especialmente nos países mais pobres, onde as desigualdades são mais pronunciadas (LEÃO, 2013). O que se tornou um compromisso mundial entre os países participantes da Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 1945.

Com a criação da ONU e da FAO, o problema da fome, do acesso à comida em quantidade e qualidade suficientes começou a ser pautado mundialmente pela primeira vez, tendo como principal desdobramento a criação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Conceito que foi criado gradativamente e segue sendo modificado, pois vem sendo repensado e aprimorado ao longo dos anos pela ONU e pelas nações que o adotaram. Além disso, a partir da ONU e da FAO foram criadas convenções internacionais voltadas ao combate à fome e à Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) em todos os seus níveis (LEÃO, 2013). Isso significa dizer que o pós-guerra se mostrou um cenário propício para criação e promoção de ações voltadas à garantia da SAN ao



redor do mundo, e não foi diferente no contexto brasileiro, embora aqui as coisas tenham caminhado lentamente.

Uma das consequências dessa tendência mundial foi a proposta de criação do CONSEA em 1980, por meio da Política Nacional de Segurança Alimentar proposta pelo Ministério da Agricultura (CUSTÓDIO et al., 2011). De lá para cá, o Conselho foi efetivamente criado em 1994 e passou por sucessivos processos de ativação e desativação, evidenciando uma dificuldade histórica de ter continuidade, de sobreviver às mudanças nas agendas governamentais e, conseqüentemente, na estrutura estatal. Embora se reconhecesse a importância de políticas e ações voltadas à SAN desde a sua criação, observamos que a falta de articulação entre as propostas governamentais e o controle social acabou possibilitando que o Conselho fosse sucessivamente desativado. O que evidencia que o Brasil foi na contramão dos movimentos de participação que ocorreram entre 1940 e 1980 ao redor do mundo, que visavam reafirmar a importância do fortalecimento da democracia e da participação popular na construção das políticas. Isso, como forma de oposição aos regimes autoritários e fascistas que governaram no período da Segunda Guerra. O fato de o Brasil não ter seguido esses passos tem relação direta com os regimes ditatoriais que governaram o nosso país por décadas, só nos anos 1980 que se passa pelo processo de redemocratização, sendo a Constituição Federal de 1988 um marco na história da democracia do nosso país e um símbolo da abertura gradativa do Estado para participação popular.

Nesse sentido, no Brasil esse movimento só ganhou força tardiamente, a partir da década de 1990 e dos anos 2000 (FÉ; OLIVEIRA; ÁVILA, 2021). Quer dizer, só temos um cenário de fortalecimento da participação popular na construção das políticas, particularmente daquelas voltadas à questão alimentar, a partir dos anos 1990, marcados pelo processo de redemocratização. De acordo com Custódio et al. (2011), os movimentos sociais fizeram uso da conjuntura política democrática do país para pautar avanços na elaboração das políticas públicas e, por conseguinte, uma maior participação popular. Esse momento foi marcado por um movimento de contestação das políticas assistencialistas e insuficientes propostas pelos governos federais entre 1940 e 1980 no campo da alimentação e do combate à fome (FÉ; OLIVEIRA; ÁVILA, 2021). A participação da sociedade civil organizada nesse período foi elementar para integrar



políticas, descentralizando a sua elaboração e execução, assim como a criação de marcos legais (PELIANO, 2010 apud FÉ; OLIVEIRA; ÁVILA, 2021).

Dessa forma, foi no cenário dos anos 1990, mais precisamente em 1994 no governo de Itamar Franco, que o CONSEA foi criado pela primeira vez, apesar disso, o Conselho acabou sendo desativado no ano seguinte, em 1995. Nesse momento, o CONSEA, caracterizado pela descentralização na tomada de decisões e construção coletiva de políticas e ações entre ministros e conselheiros da sociedade civil, foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária. Este tinha como principal foco a pobreza, deixando de lado as pautas da fome e da SAN, marcando o programa por seu viés clientelista e desarticulador de alianças importantes, anteriormente firmadas pelo CONSEA. Pouquíssimo tempo após sua criação, o programa foi relegado a segundo plano, embora tenha promovido alguns avanços nas políticas, a exemplo da implementação do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, caminhando rumo à criação de uma primeira versão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (CUSTÓDIO et al., 2011).

Ademais, foi também na década de 1990 que ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), em 1994, na qual se discutiu uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e se constituiu o conceito brasileiro de SAN, baseado no compromisso em serem oferecidos alimentos por preços que coubessem nos orçamentos familiares, mas também que fossem saudáveis e seguros em termos biológicos, sanitários, nutricionais e tecnológicos (CUSTÓDIO et al., 2011). O conceito de SAN forjado no Brasil era tão avançado para a época que foi, inclusive, adotado pela FAO na Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996.

Entre o final do governo Fernando Henrique Cardoso e todo o governo Luís Inácio Lula da Silva, ou seja, de 1998 a 2011, observa-se consideráveis avanços nas políticas voltadas à SAN no Brasil. O que é um feito digno de nota, pois pela primeira vez na história do país houve uma continuidade nas políticas e ações nesse âmbito. Com o crescente interesse da sociedade e dos movimentos sociais em participar do campo da política, e com a progressiva abertura da estrutura do Estado, culminou na criação e implementação de uma série de políticas e ações voltadas à garantia da SAN.



Nessa esteira, o CONSEA foi reativado em 2003, no início do governo Lula, quando o Programa Fome Zero foi estabelecido como prioridade e, assim, o Conselho foi trazido de volta à ativa. Destarte, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional que o Brasil adota na atualidade é um aprimoramento daquele primeiro, e é consequência de convenções internacionais que estão em constante processo de reformulação, dados os fluxos políticos, econômicos, ecológicos e socioculturais internacionais, mas que têm sido adaptadas à realidade local do país. Com o resgate do Programa Fome Zero e do CONSEA, possibilitou-se a instituição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006. Responsável também pela criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em 2006, criado com a finalidade de assegurar a garantia da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Dessa forma, o que se entende por SAN foi afirmado pela LOSAN, que em suma, consiste na garantia da obtenção constante de alimentos em quantidade e qualidade suficientes, sem colocar em risco outras necessidades elementares, como saúde, educação e moradia. Tudo isso levando em conta práticas alimentares que promovam a saúde e respeitem a diversidade cultural, bem como a sustentabilidade (BRASIL, 2006).

Já em 2010, foi implementada a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), e nesse mesmo ano, foi incluído na Constituição Federal o DHAA (FÉ; OLIVEIRA; ÁVILA, 2021), tornando esse um direito constitucional, consistindo em uma série de acontecimentos históricos para a democracia brasileira, mas também para as políticas de combate à fome, o que entendemos ser consequência da participação popular na elaboração das políticas públicas, em órgãos como o CONSEA. Mas também de trabalhos como o de Josué de Castro (1984), que discutiu o problema da fome a partir de uma perspectiva social, econômica e geográfica, algo inédito até então, e o de Herbert de Souza, sociólogo e militante que liderou uma ampla mobilização social de combate à fome nos anos 1990, abrangendo todo o território nacional.

Isso posto, o Conselho se singularizou por ter sido uma conquista marcadamente democrática, pois o CONSEA era composto em sua maioria por membros da sociedade civil, embora os representantes do governo também se fizessem presentes, caracterizando-se por sua articulação intersetorial, interministerial e participativa. De acordo com Inês Castro (2019), o conselho reuniu, nas últimas duas décadas,



representantes de diferentes movimentos sociais e setores da sociedade, possibilitando que sujeitos historicamente invisibilizados e silenciados tivessem voz, contribuindo na elaboração de políticas que beneficiassem direta e indiretamente os seus grupos. O que evidencia o quão significativo o Conselho foi, especialmente no contexto de redemocratização do Brasil, representando, inclusive, uma referência para outros países, dada a sua capacidade de articulação e de diálogo entre governo com a sociedade civil e movimentos sociais. Além de ter atuado em agendas estratégicas, possibilitou a

inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal; defesa dos direitos constitucionais dos povos indígenas e comunidades quilombolas; fortalecimento das culturas alimentares em consonância com os biomas e ecossistemas brasileiros; fortalecimento da agricultura familiar e agroecológica; redução do uso de agrotóxicos; avanço da agenda regulatória, por exemplo, no âmbito da rotulagem de alimentos (transgênicos, ultraprocessados) e da tributação de alimentos e insumos; avanço do código sanitário de forma a torná-lo mais incluyente e adequado à produção em pequena escala e à comercialização em circuitos curtos, entre tantas outras (CASTRO, I., 2019, p. 2).

Como podemos observar, o CONSEA foi um espaço de suma importância no combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais no país, e isso se deu por pelo menos três razões: (1) por seu poder de articulação entre o executivo, legislativo, judiciário com os movimentos sociais e as Unidades Federativas, que possibilitou a criação de políticas importantes na garantia do DHAA e da SAN; (2) por ser a principal expressão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), consistindo em um espaço no qual o Sistema e a Política eram colocadas em prática; (3) por criar políticas e ações de fortalecimento da agricultura familiar, a exemplo do PRONAF. O CONSEA colocou em evidência a importância de uma agenda governamental voltada à erradicação da miséria, assim como da responsabilização do Estado na garantia do DHHA. Algo que deixou de ser uma realidade a partir da posse de Jair Bolsonaro, que em seu primeiro dia de governo extinguiu o CONSEA por meio da Medida Provisória nº 870 (MP 870) (BRASIL, 2019). Essa atitude revela que o combate à insegurança alimentar não seria prioridade do seu governo; ele chegou a negar, conforme Cople (2019), a existência da fome no país, o que evidencia um profundo desconhecimento sobre a realidade brasileira.



As necropolíticas do Estado brasileiro contemporâneo

Dessa forma, partimos da compreensão de que a extinção do CONSEA aconteceu de forma gradativa, tendo sido iniciada em 2016 a partir do golpe jurídico-midiático que a então presidente Dilma Rousseff sofreu, culminando no seu impeachment, o que deu início ao governo Michel Temer. Com esse governo, é colocado em curso um processo de esvaziamento de políticas sociais importantes, sendo as políticas e ações voltadas à SAN algumas das afetadas, o que foi elevado à máxima potência com a posse de Jair Bolsonaro (ALIAGA; SANTOS, 2020). Não apenas as políticas voltadas à questão alimentar sofreram consecutivos ataques e desmontes, mas também a própria democracia, algo expresso na desativação do CONSEA, um órgão comprovadamente eficiente em propor e fiscalizar políticas nesse âmbito. Assim, com a crise política e de representação, vieram as fissuras na democracia e nas conquistas que esta possibilitou ao longo das últimas décadas, especialmente na garantia de direitos humanos, sociais e constitucionais, sendo o Direito Humano à Alimentação Adequada exemplo disso.

Nessa esteira, junto com as crises democrática e de representação vieram as crises econômica, social, sanitária e humanitária, que foram potencializadas pela eclosão da pandemia de Covid-19 em 2020 e pela ingerência do Estado brasileiro frente à gravidade da pandemia e de seus desdobramentos. Com esse amálgama de crises e a inação do governo federal durante meses, o Brasil vivenciou um cenário de aumento do desemprego, das desigualdades sociais e, por conseguinte, da insegurança alimentar e da fome. Embora o auxílio emergencial tenha sido uma medida importante para assegurar uma renda básica para a população em vulnerabilidade socioeconômica, entendemos que o valor de \$600 reais em 2020 e de \$250 reais em 2021 foi, e segue sendo, insuficiente para garantir que as pessoas comam e vivam com dignidade. Em especial tendo em vista a alta crescente na inflação, que em 2022 chegou a 10,38%, com a cesta básica custando em média \$777,01 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022). Desse modo, com o esvaziamento de políticas voltadas à SAN e diante do contexto de confluência de crises e de ingerência do Estado, o Brasil que tinha realizado o feito de sair do mapa da fome em 2014, acabou voltando para ele em 2020 (REDE PENSSAN, 2022).



De acordo com a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, 2022), como resultado desse cenário temos milhões de brasileiras/os vivendo em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) na atualidade. O que aponta para a gravidade da situação, que aparentemente segue uma tendência mundial de retrocesso nas ações e políticas de combate à fome (FAO, 2021). Segundo os dados trazidos pela FAO (2021), até 2014, a fome no mundo vinha decrescendo consideravelmente em função dos pactos internacionais e da implementação de políticas nacionais e locais nos países membros da ONU. Contudo, a partir de 2020, ocorreu uma diminuição sem precedentes no combate a todas as formas de IAN em todo o globo, o que se agravou com a eclosão da pandemia de Covid-19.

Esse cruzamento de acontecimentos não se deu sem implicações imediatas, em especial nos países mais pobres e naqueles onde as desigualdades sociais são mais gritantes como é o caso do Brasil. Atualmente, estima-se que cerca de 720 a 811 milhões de pessoas enfrentam os vários níveis de insegurança alimentar ao redor do mundo (FAO, 2021), já no Brasil, temos um número de mais de 33,1 milhões em situação de IAN (REDE PENSSAN, 2022). A Insegurança Alimentar e Nutricional é aqui entendida como a falta de acesso permanente à alimentação em quantidade e qualidade suficientes, manifestando-se em três níveis: leve, moderada e grave. O que implica respectivamente em perda da qualidade da alimentação (leve), instabilidade no acesso à alimentação (moderada) e na experiência da fome propriamente dita (grave) (BRASIL, 2014).

Com base nos seus quatro últimos relatórios, a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (2021) considera que os conflitos, as variações climáticas, as crises econômicas e as dificuldades em custear dietas saudáveis são as principais causas da insegurança alimentar e má nutrição em todas as suas formas. Apesar disso, partimos da compreensão de que existem ainda outros fatores não só importantes, mas determinantes no aumento da IAN a nível mundial, e que não são considerados nesses relatórios. Ou seja, os governos ultraneoliberais, com as suas políticas baseadas na ideia de Estado mínimo, por um lado, e a concessão de benefícios a grandes empresas, que possibilitam o acúmulo irrestrito de capital e aumento das desigualdades sociais, por outro. De modo a privilegiar grandes empreendimentos, multinacionais, deixando de lado empreendimentos em menor escala — como é o caso do agronegócio “versus” a agricultura familiar no Brasil. O que, junto com a inexistência de uma agenda de combate



à fome, como ocorre aqui, coloca em risco a garantia do DHAA e da SAN da população brasileira, possibilitando a intensificação das desigualdades sociais e dos vários níveis de IAN.

Dessa forma, é possível entender o porquê cada vez mais as ciências sociais, e particularmente a antropologia que é o nosso foco, têm encarado o campo das políticas públicas como uma área de interesse, considerando as suas implicações em termos socioculturais e a necessidade de problematizar o seu processo de construção e extinção. Afinal, as políticas são produto dos contextos em que são criadas, além de serem instrumentos de poder, de legitimação da proposta de sociedade de quem governa, elas são também utilizadas para articular discursos dominantes que beneficiam alguns grupos às expensas de outros. E no caso da extinção do CONSEA, são os sujeitos oriundos de grupos e regiões historicamente marcadas por processos de vulnerabilização, a exemplo da população negra e das pessoas do Norte e Nordeste, que têm sofrido os maiores impactos (REDE PENSSAN, 2022). Assim, entendemos a ausência de políticas que os assistam como projeto governamental.

Logo, a inserção da antropologia no campo das políticas públicas se justifica pelo fato de elas produzirem realidades, moldarem as vidas e os corpos dos sujeitos para as quais são direcionadas (HINCAPIÉ, 2015). Além disso, de acordo com Ramírez (2010), a partir de uma análise antropológica é possível ler as políticas tais quais textos culturais, compreendendo as tecnologias políticas que possibilitam a elaboração das políticas públicas, as narrativas que dão o tom das políticas, assim como os seus significados culturais e impactos socioculturais, políticos, ecológicos e econômicos. Por conseguinte, uma das leituras possíveis sobre as políticas é que elas são um instrumento do biopoder, que ao possibilitar o controle dos corpos de grupos populacionais específicos, a exemplo dos mais vulneráveis em termos socioeconômicos e, portanto, mais afetados pelo espectro da IAN, definem quem pode viver e quem deve morrer (MBEMBE, 2018).

De acordo com Foucault (2012), o biopoder exercido pelo Estado atua no sentido de intervir sobre aspectos elementares da experiência humana, tanto a nível individual quanto grupal. Ou seja, por meio das biopolíticas se governa a vida de populações e se coloca a vida de grupos específicos “em questão”, quando não em risco. Portanto o biopoder seria um dos mecanismos da biopolítica para exercer o controle sobre os corpos



e as vidas de populações inteiras, pois segundo a lógica do biopoder, o corpo é encarado como um objeto público, passível de sofrer com as ações do Estado. Exemplo disso é que a intervenção estatal pode atuar no oferecimento de cuidados em saúde, como propõe o autor, privilegiando a assistência de determinados grupos, como aqueles que vivem nas regiões centrais de uma cidade, às custas de outros que vivem nas periferias, que são obrigados a arcar com os custos sociais das tecnologias de exclusão operadas pelo biopoder.

Nesse sentido, Mbembe (2018) argumenta que o conceito de biopoder tal qual foi pensado por Foucault no século XX é insuficiente para dar conta das tecnologias políticas que têm se constituído na atualidade com o fim de submeter a vida ao poder da morte. De modo que a criação de algumas políticas, bem como a extinção de outras, a exemplo do CONSEA, são encaradas aqui enquanto necropolíticas, ou políticas de morte, nos termos de Achille Mbembe (2018). Uma vez que o Estado, com base na soberania, exercita o biopoder sobre grupos populacionais, ele, direta e indiretamente, exerce o direito de deixar viver alguns e de expor à morte, e efetivamente fazer morrer, outros (MBEMBE, 2018). Assim, o Estado ao valer-se da soberania sob a qual repousa o seu poder, usa do biopoder para criar tecnologias de morte, que ao serem institucionalizadas por meio das necropolíticas criam “mundos de morte”. Ou seja, possibilitam a criação de formas desumanas de existência social, produzindo lugares onde há fome de tudo: de comida, de dignidade, de espaços seguros que possam ser ocupados, de direitos sociais e humanos (FANON, 1991).

Dessa forma, o Estado brasileiro tem criado formas de necropolíticas, afinal, estas que originalmente eram direcionadas a grupos específicos, considerados indesejados e, portanto, descartáveis, com o contexto da pandemia foram estendidas a toda sociedade brasileira. Embora impactem de formas diferentes os diversos grupos sociais que compõem a nossa sociedade, afetando com muito mais força grupos historicamente marcados por processos de vulnerabilização, afetaram, em alguma medida, toda a sociedade.

Isso significa dizer que o Estado não mais se limita a distribuir morte a parcelas específicas da população, agora são criados mundos de morte onde a população como um todo é encarada como um suprimento descartável (PEREIRA; PICELLI, 2020). O que se torna nítido quando encaramos os números de mais de 676 mil mortos por Covid-19, que



poderia ter sido um número consideravelmente inferior, caso a vacina tivesse chegado mais cedo e se houvesse uma campanha de vacinação nacional massiva, o que não aconteceu. Assim como o número de brasileiros vivenciando os vários níveis de IAN, que são mais de 60 milhões (REDE PENSSAN, 2022), que vêm perdendo na qualidade e quantidade de suas refeições cotidianas, para tentar não passar fome.

O que tem impactos a médio e longo prazo na saúde e qualidade de vida dessas pessoas, haja vista que diante da diminuição da renda e do poder de compra, as pessoas tendem a substituir alimentos *in natura* e minimamente processados por alimentos processados e ultraprocessados. Isso se dá porque estes são mais baratos, duráveis e, geralmente demandam menos tempo de cocção, além de serem uma alternativa mais acessível para evitar que falte comida na mesa. Quanto menor a renda, maior a frequência do consumo desse tipo de alimento (ROSETTI, 2015; CORREIA, 2016).

Isso é um indicativo de insegurança alimentar, afinal, ter que vivenciar a perda na qualidade de sua alimentação para evitar passar fome, já é estar em insegurança alimentar, ainda que ‘leve’. Afinal, é preferível consumir alimentos ricos em sais, gorduras e açúcares, que a longo prazo podem provocar o desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), do que ficar efetivamente sem ter o que comer, o que, entre outras coisas, consideramos ser um dos muitos produtos do desmonte das políticas de SAN.

Apontamentos finais

Ao refletir sobre o campo das políticas públicas é interessante deixar de lado categorias abstratas, a fim de pensá-las a partir de categorias mais palpáveis, como vida e morte, que é o que está em jogo em última instância. Afinal, como argumenta Mbembe (2015), o ser humano só se torna sujeito ao confrontar a morte diariamente, assumindo os riscos de viver em sociedade, em que o sujeito se afirma enquanto tal e torna possível a constituição do campo da política, que seria uma forma de gerenciar a vida e a morte das pessoas. Assim, quando a soberania sobre a qual se baseia o poder estatal não tem como objetivo a luta pela autonomia, por práticas democráticas, a tendência é que as vidas e os corpos das pessoas sejam gerenciados exclusivamente pelo Estado, culminando na degradação e no extermínio de grupos considerados indesejados (MBEMBE, 2015).



Por conseguinte, um Estado que possibilita a fragmentação de seu regime democrático para se amparar majoritariamente no poder soberano, criando tecnologias políticas que tornam o poder cada vez mais concentrado e verticalizado, irá definir quem importa e quem não importa, a despeito da sociedade. Diante do cenário de crises que vivemos no Brasil atual, com consecutivos ataques à democracia que se estendem à população, bem como à sociedade civil organizada, podemos observar os problemas provocados por um Estado que se coloca em oposição à sociedade. Isso porque em vez de o governo atual se valer da estrutura do Estado para viabilizar formas de governo menos centralizadas, nas quais a participação popular e democrática se faça possível, como ocorreu de forma exitosa no passado, se prefere fazer uso das (necro)políticas com a finalidade de subjugar o domínio da vida ao poder da morte, o que tem como resultado a criação de mundos de morte para os grupos que são direta e indiretamente afetados pela instituição das necropolíticas, perpetuando desigualdades sociais históricas e criando novas formas de precariedade.

Isso posto, evidencia-se que determinadas ações estatais, sejam essas marcadas pela tomada de decisões ou pela ausência delas, representam a concretização de um projeto de sociedade. Uma vez que esse projeto não leve em conta conquistas históricas da sociedade civil e da democracia brasileira, como é o caso do CONSEA e de seus desdobramentos em termos de políticas de SAN, e tampouco o problema da fome crônica, isso significa estar colocando em curso um tipo de genocídio invisível, mas inegável: o genocídio dos famintos. Apoiando-se em projetos governamentais que não têm uma agenda de combate à fome, as desigualdades sociais e a insegurança alimentar se potencializam, e assim tem sido de 2016 para cá. O que, de acordo com a Rede Penssan (2022), afeta em sua maioria pessoas oriundas das regiões Norte e Nordeste, domicílios chefiados por mulheres, habitados por pessoas autodeclaradas negras e pardas e com baixa escolaridade. Assim podemos observar que, ao se intersectarem com os marcadores gênero e raça, as desigualdades sociais se potencializam ainda mais, mostrando um cenário no qual desigualdades históricas são perpetuadas.

Isso é algo que resulta na degradação social dos grupos mais vulneráveis em termos socioeconômicos, em função de um modelo de Estado e de economia que privilegia a concentração de renda, o agronegócio em vez da agricultura familiar, tendo como produto o aumento exponencial de brasileiros/as vivenciando os vários níveis de



insegurança alimentar. O que não é a primeira vez que ocorre no Brasil, visto que temos um histórico de políticas descontínuas no âmbito alimentar e de combate à fome. Além do que, historicamente contextos de instabilidade e crise política têm afetado as conquistas alcançadas em períodos de maior estabilidade, demonstrando que quanto mais participativo e democrático um governo é, maiores são as chances de haver avanços que possibilitem a diminuição da concentração de renda, das desigualdades sociais, assim como da insegurança alimentar e da fome.

O caso da extinção do CONSEA ilustra bem como as necropolíticas funcionam na prática, colocando direitos sociais, humanos e constitucionais em risco e esfacelando de dentro para fora conquistas democráticas que trouxeram não apenas dignidade aos grupos diretamente beneficiados pelo Conselho, mas a possibilidade de serem efetivamente sujeitos de direito ao participar da construção de políticas de forma direta. A extinção do Conselho é especialmente problemática pelo que representa simbolicamente, mas também pelas implicações que tem a extinção de um órgão de sua importância. A partir da sua extinção, como espaço marcado pela dialogicidade e pela descentralização do poder, criou-se um vácuo tanto na democracia brasileira, quanto nas políticas voltadas à segurança alimentar.

Com sua extinção, exclui-se da estrutura do Estado um espaço comprovadamente eficiente na proposição e no monitoramento de políticas relacionadas à questão alimentar, que envolve vários âmbitos e etapas, indo desde a produção de alimentos até a sua distribuição. Como exemplo dessa eficiência, podemos citar o caso da agricultura familiar, que beneficiou grupos, direta e indiretamente, nas últimas duas décadas. O que demonstra o tamanho da perda que a democracia e a sociedade tiveram com a extinção abrupta do Conselho, uma vez que a agricultura familiar é uma das principais responsáveis pela produção da comida que comemos diariamente, ao contrário do que propaga o agronegócio.

A antropologia tem realizado discussões relevantes e criado aportes teórico-metodológicos que oferecem novos olhares sobre as problemáticas existentes, ao discutir o campo das políticas públicas de uma perspectiva antropológica por seu viés sociocultural, crítico e situado política e historicamente. Partimos do pressuposto de que os aportes da antropologia se fazem necessários por trazer os discursos e demandas dos



grupos estudados pela nossa disciplina. Assim, a realização de etnografias sobre este campo de ação com base na cultura e na alteridade, nos possibilita apreender a dinâmica dos processos de elaboração, implementação e extinção de políticas públicas.

Entretanto, as estruturas burocráticas e a visão tecnicista das instituições do Estado brasileiro em relação às políticas públicas demonstram a resistência em adotar as perspectivas oferecidas pela antropologia. Em especial, tendo em vista a crise democrática que vivemos no país, na qual políticas e órgãos comprovadamente exitosos na garantia de direitos constitucionais são esvaziados e extintos. Surge daí o compromisso não apenas do/a antropólogo/a “entrar” no campo das políticas, mas também de levar consigo os pleitos daqueles que investigam e auxiliam em alguma medida a construir as pesquisas em antropologia: os sujeitos de pesquisa. Principalmente se o trabalho de pesquisa desenvolvido tiver possibilidade de ser usado como aporte para a construção de novas políticas públicas ou para ajustes naquelas em execução, que não correspondem às demandas dos grupos beneficiados. Dessa maneira, o uso da autoridade etnográfica seria acionado não apenas para endossar discursos dominantes ou para elaborar teorias que vão nascer e morrer dentro dos muros da universidade, mas para mediar diálogos entre Estado e sociedade civil.

Referências

ALIAGA, Marie Agnès; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. Segurança alimentar e nutricional: significados construídos por líderes comunitários e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00169218>. Acesso em: 8 jul. 2022.

ANHEIER, Helmut. **On the future of the public policy school**. Berlin: Hertie School of Governance, 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, seção 1, edição especial, Brasília, DF, p. 1-13, 1 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estudo Técnico nº 01/2014: Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da segurança alimentar e nutricional**. MDS: Brasília, 2014.

BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2006.



CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. Editorial. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 1-4, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>. Acesso em: 8 jul. 2022.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 10. ed. Rio de Janeiro: Ed. Antares, 1984.

COPLE, Júlia. 'Passar fome no Brasil é uma grande mentira', diz Bolsonaro. **O globo**. 19 de julho de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/passar-fome-no-brasil-uma-grande-mentira-diz-bolsonaro-23818496>. Acesso em: 25 fev. 2022.

CORREIA, B. A. **Determinantes do consumo de alimentos processados e ultraprocessados em estudantes da Universidade de Brasília (UnB), Distrito Federal**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Nutrição) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia; FURQUIM, Nelson R.; SANTOS, Greice M. M. dos; CYRILLO, Denise C. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-10, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v18i1.8634683>. Acesso em: 8 jul. 2022.

FANON, Frantz. **The wretched of the earth**. New York: Grove Weidenfeld, 1991.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **The state of food security and nutrition in the world: transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all**. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474en/>. Acesso em: 16 de jan. de 2022.

FÉ, Márcia Andréia Barros Moura; OLIVEIRA, Lucia Conde de; ÁVILA, Maria Marlene Marques. Histórico da participação do Estado e da sociedade civil na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 30, n.3, p. 1-12, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902021190072>. Acesso em: 8 jul. 2022.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. 22. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2012.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HINCAPIÉ, Liliana Gracia. Para uma antropologia da política pública: dinâmicas da construção de políticas públicas para comunidades afro-colombianas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 157-171, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v19n1p157-171>. Acesso em: 8 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Inflação**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 28 jun. 2022.

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

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo, 2018.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica. Arte & Ensaios**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 123-151, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>. Acesso em: 8 jul. 2022.



PEREIRA, Diogo Valmor; PICELLI, Pedro de Castro. Para além da necropolítica: pandemia, neoliberalismo e o homem médio. In: CASTRO, B. **Covid-19 e sociedade: ensaios sobre a experiência social da pandemia**. Campinas, SP: Unicamp/IFCH, 2020. p. 12-30. *E-book*. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/omp/index.php/ebooks/catalog/view/139/142/521>. Acesso em: 24 out. 2022.

PERES, Janaina Lopes Pereira. **Reinterpretando o fluxo das políticas públicas a partir da experiência: do pragmatismo crítico ao hip hop da Ceilândia/DF**. 2020. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) — Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

RAMÍREZ, María Clemencia. La antropología de la política pública. **Antípoda**, Bogotá, n. 10, p. 13-17, ene./jun. 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/814/81415652002.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2022.

ROSSETTI, F. X. **Consumo alimentar, estado nutricional e percepção de segurança alimentar e nutricional entre estudantes de uma universidade pública**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências) — Escola Superior de Agricultura/Universidade de São Paulo, Piracicaba, SP, 2015.

Recebido em: 08/04/2022.

Aceito em: 06/10/2022.

