

**POLÍTICAS SOCIAIS DE COMBATE
À FOME E O CONCEITO
DE WELFARE STATE: PARA UMA
(DES)IGUALDADE SOCIAL?***



Mariana Balestrin**

Hildegard Susana Jung***

Edite Maria Sudbrack****

Resumo: *através de pesquisa bibliográfica, este artigo reflete sobre a gênese das políticas sociais e suas interferências na formulação de políticas de alimentação, questionando o conceito de Estado de bem-estar, ou welfare state, ou ainda bien vivir como alternativa para a redução das desigualdades sociais. A crescente mobilização da sociedade civil, a ampliação dos problemas sociais, a diversidade dos indivíduos e de seus interesses impulsionam a formulação de políticas públicas no campo social. No caso das políticas sociais de combate à fome no Brasil, percebe-se uma intensa mobilização no início do século XX. Encontramos que, no Brasil, os movimentos e lutas sociais tomaram dimensões cada vez maiores e os direitos sociais conquistaram espaço. O welfare state, pese a que corra o risco de ser utilizado para a cooptação e para a lealdade, poderá ser um instrumento para a organização da classe trabalhadora para a participação e regulação das políticas públicas.*

Palavras-chave: *Políticas sociais. Políticas públicas. Welfare state. Desigualdades sociais.*

* Recebido em: 23.01.2018. Aprovado em: 09.03.2020.

** Doutoranda em Saúde da Criança e do Adolescente (FAMED/UFRGS). Nutricionista R. T. pela Alimentação Escolar de Caiçara, RS. *E-mail:* mari_dalmolin@hotmail.com.

*** Doutora em Educação (UNILASALLE). Docente e Coordenadora do Curso de Pedagogia e do PPG Educação (UNIASALLE). *E-mail:* hildegardsjung@gmail.com.

**** Doutora em Educação (UFRGS). Docente do PPGEDU (URI) e Coordenadora local do DINTER - UNISINOS/URI. *E-mail:* sudbrack@uri.edu.br.

Para compreendermos a gênese das políticas sociais é importante considerar suas dimensões políticas e históricas. A efetivação das políticas alimentares ocorreu em uma conjuntura de transformações, caracterizada pela globalização econômica, a flexibilidade da gestão e dos processos produtivos, e pela crescente participação da sociedade nos processos decisórios, o que influenciou significativamente as finalidades, os princípios e as diretrizes de organização e funcionamento das políticas sociais como um todo e também as políticas de alimentação e nutrição, principalmente no âmbito escolar.

Entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. No sentido de prover o mínimo de bem-estar social a todos os cidadãos, independentemente de sua condição social e/ou econômica, insere-se o conceito de Estado do Bem-Estar, ou *Welfare State*.

Assim, na busca por uma compreensão das atuais políticas públicas e deste conceito, que em países como Equador, Bolívia e Venezuela já se tornou um direito constitucional – o *Bien Vivir* ou *Vivir Bien* - bem como de seu papel na promoção de uma sociedade mais justa e igualitária, procuramos conhecer, através deste ensaio, a gênese das políticas sociais, e igualmente suas interferências na formulação de políticas de alimentação e nutrição. Situando o conceito de *welfare state* mais além do que simplesmente equilibrar as tensões geradas pelo capitalismo matando a fome de quem precisa, buscou-se o entendimento da complexa definição de políticas públicas e demais conceitos necessários para este estudo. Estaria o *welfare state* originando mais desigualdades sociais, ou poderia ser um trunfo para a classe trabalhadora no sentido de sua organização e participação no processo de construção de uma sociedade mais igualitária? Sobre estas e outras questões pretendemos levar o leitor a refletir.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

A falta de uma denominação apropriada na Língua Portuguesa para o termo política, fez com que Arantes (2008) recorresse ao inglês:

a polity corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a politics é o pró-

prio jogo político; a policy diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes (ARANTES, 2008, p. 5).

Percebemos, portanto, que as Políticas Públicas são o resultado de atividades políticas que procuram resolver os conflitos de forma pacífica para vivermos de maneira harmônica em sociedade. Assim, no que diz respeito especialmente ao termo *política*, Bobbio (1998) define: “Derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social” (BOBBIO, 1998, p. 954). Já para Ferreira Júnior e Vieira (2017, p. 149), atualmente este campo é mais amplo e complexo e constitui-se, inclusive, em um campo de lutas ideológicas. Segundo explicam os autores, é “a partir da heterogeneidade inserida no campo que florescem convergências e que se constroem as suas bordas diferenciadoras, possibilitando outros possíveis encontros ideológicos”.

Neste cenário, surgem os conceitos de estado e de governo. O primeiro, na perspectiva de Fonte (2017), não está dissociado do conceito de soberania, posto que se trata de uma entidade com poder soberano sobre determinada população que se encontra nos limites de uma área territorial delimitada. Dessa forma, o estado desempenha funções políticas, sociais e econômicas. O governo, por sua vez, consiste na unidade política que em determinado momento assume o controle do Estado (ZIMMERMANN, 2017). A partir daí os conceitos de políticas de estado e de políticas de governo se simplificam, pois estas últimas são passageiras, uma vez que dependem do grupo que ocupa o poder naquele período.

Dito isso, a política inexoravelmente está ligada à concepção de poder. Logo, ao associar o Estado à sua relação histórica com o poder, compreendemos as palavras de Bobbio (1998), que refere o Estado como “uma empresa institucional de caráter político onde o aparelho administrativo leva avante, em certa medida e com êxito, a pretensão do monopólio da legítima coerção física, com vistas ao cumprimento das leis (BOBBIO, 1998, p. 956).

Em uma perspectiva histórica, ainda que as políticas públicas tivessem cunho social, elas se caracterizavam pela centralidade do poder decisório na esfera federal e a sociedade civil encontrava-se excluída do processo decisório na sua formulação. Somente a partir de lutas e

mobilizações sociais, a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas se consolidou.

As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas. Assim, não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no decorso dos conflitos sociais expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 8-9).

O surgimento das políticas sociais não aconteceu em um período determinado, mas de forma articulada com a agitação dos movimentos de ascensão do capitalismo advindos da Revolução Industrial.

Este foi o ponto culminante de uma evolução tecnológica, social e econômica que vinha se processando na Europa no século XVIII, completando a transição do Feudalismo ao Capitalismo. Ganhavam então destaque as noções de lucro e de produtividade, essenciais para o desenvolvimento de uma mentalidade capitalista, o qual teve como protagonista a classe burguesa (DORIGON, 2006, p. 70).

Segundo Behring; Boschetti (2009), a sociedade capitalista que se instalava assumiu algumas responsabilidades sociais com o objetivo de manter a ordem social. Assim, as leis inglesas foram as primeiras que se desenvolveram após a Revolução Industrial. Os autores destacam as primeiras iniciativas voltadas à proteção social: Estatuto dos Trabalhadores (1349); Estatuto dos Artesãos (1563); Leis dos pobres elisabetanas (1531 e 1601); Speenhamland (1795) e Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (1834). Dentre essas iniciativas, o princípio que as estruturava era o de obrigar ao exercício do trabalho a todos aqueles que apresentassem condições, induzindo o trabalhador a se manter por meio de seu trabalho. Todavia, os critérios de acesso eram fortemente restritivos e seletivos e poucos conseguiam receber o “benefício” (POLANYI, 2000). Neste cenário, percebemos que as intervenções do Estado não possuíam caráter protetor, mas punitivo, no sentido de que todos produzissem e que ninguém permanecesse ‘desocupado’. Logo, uma polarização entre

os pobres se instaurava, pois de um lado encontravam-se aqueles que mereciam ser assistidos, mesmo que em condições brutais em troca de sua subsistência, e do outro, encontravam-se os excluídos.

Concomitantemente a este período de mudanças, a burguesia se firmava no poder e expandia a ideologia de progresso pelo mundo, fragmentando os antigos modos de vida e consolidando-se como uma visão de liberdade individual, livre mercado, contrato social, ciência racional, técnica e indústria (ROTTA; REIS, 2007).

A atitude contemplativa diante do mundo foi substituída por uma atitude ativa, de um sujeito que pretende ser artífice de seu futuro. O homem, então, busca explicações racionais para suas indagações a respeito da natureza, da vida, da organização social, da história e do futuro. A razão desponta como o melhor remédio contra o dogmatismo, contra o conhecimento ilusório, contra as emoções, sentimentos e paixões, contra o êxtase místico e a crença religiosa (CHAUÍ, 2001).

Assim, as ideias liberais foram sendo difundidas, impulsionadas pelo capitalismo já instalado na época. Os indivíduos deveriam ser livres para exercer suas escolhas, porém, apesar de oportunizar a autonomia nas decisões, ao mesmo tempo deveriam pagar o preço por elas, pois o Estado não mais interferiria no mercado e no bem-estar social.

Este período liberal é destacado por Behring; Boschetti:

manutenção de um Estado mínimo. Para os liberais, o Estado deve assumir o papel “neutro” de legislador e árbitro, e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. Sua intervenção deve restringir-se a regular as relações sociais com vista a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado.

As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício. Para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimular o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 62).

Cumprir destacar ainda que a falsa ilusão de liberdade proposta pela sociedade capitalista da época provocava a produção de uma maior desigualdade social. A insegurança social imperava na vida dos traba-

lhadores e apesar das iniciativas sociais desse período, a proteção social só viria a ocorrer na virada do século XIX para o XX, com a mobilização e organização da classe trabalhadora. Podemos perceber, então, que a emergência do capitalismo apresenta-se como uma condição essencial para o surgimento das políticas de proteção social, as quais se consagraram, posteriormente, como políticas sociais.

[...] com o desenvolvimento das forças produtivas (ou, na interpretação keynesiana, em função do ainda insuficiente desenvolvimento), um contingente da população fica excluído do mercado de trabalho, e ao não poder vender sua força de trabalho, não tem fonte de renda que lhe permita adquirir no mercado bens e serviços. Para enfrentar esse hiato, segundo Keynes, o Estado deve passar a intervir em dois sentidos: (a) responder a algumas necessidades (carências)/demandas dessa população carente; (b) criar as condições para a produção e o consumo, incentivando a uma contenção do desemprego ou uma transferência de renda (seguridade social e políticas sociais). Promove-se o chamado “círculo virtuoso” fordista-keynesiano (MONTAÑO, 2012, p. 275).

Demo (1994) destaca que o capitalismo produz uma sociedade discriminatória e sua superação não inaugura o fim das desigualdades, mas introduz outras formas mais aceitáveis, mais democráticas. A democracia não examina o fenômeno do poder, apenas tenta domesticá-lo. Desta forma, as políticas sociais podem ser contextualizadas, do ponto de vista do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais.

Nesse contexto, com a chegada do século XX o termo cidadania ganha sentido, consagrado por Marshall (1967). Para ele, o termo cidadania é dividido em três elementos: o civil, o político e o social:

o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo [...]

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, p. 63-4).

Nessa perspectiva, Marshall (1967) ainda cita que esses três fenômenos ocorridos em períodos diferentes: os direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX.

No Brasil, com a descentralização das políticas públicas, que teve como marco legal a Constituição Federal de 1988, as questões sociais passaram a ser concebidas como um direito do cidadão e dever do Estado. Segundo a Carta Magna, no Art. 6, ficam determinados como direitos sociais: “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 7).

O Estado do Bem-Estar Social, como vimos, surgiu em contraponto ao Estado Liberal o qual, por sua vez, nasceu com a Revolução Francesa para colocar fim ao Absolutismo que imperava na Europa até então. Assim, segundo Santos (1987), o Estado de Bem-Estar Social surge como uma ideia de relação entre o crescimento econômico e políticas sociais, entre capitalismo e democracia. Sobre este conceito nos deteremos mais profundamente a seguir.

O Welfare State e os Programas Sociais Contra a Fome

Na medida em que os problemas sociais se transformam em problemas políticos, as políticas públicas sociais se consolidam e surgem como resposta a estas demandas para que os conflitos sejam mantidos dentro de limites administráveis e como uma forma de resolução pacífica das desordens. A crescente mobilização da sociedade civil, a ampliação dos problemas sociais, a diversidade dos indivíduos e de seus interesses são fatores que impulsionam a formulação de políticas públicas no campo social.

Azevedo (1997), ao abordar a Teoria Liberal Moderna da Cidadania enquanto concepção de política pública, sugere três tipologias para o estudo dos sistemas de proteção social: a) o modelo residual de

bem-estar, no qual somente haverá intervenção do Estado quando falharem os recursos privados; b) o modelo industrial de ampla realização, marcado pela intervenção parcial do Estado, no sentido de corrigir os efeitos do mercado; c) o modelo institucional redistributivo, quando o Estado distribui bens e serviços públicos sociais sem ter como referência os vínculos dos sujeitos com o mercado.

Esta abordagem insere o conceito de *welfare state*¹ (englobando aqui a educação, a saúde, a alimentação, a habitação, entre outros) como um direito assegurado a todos os cidadãos e não um benefício, definido por Sudbrack (2009, p. 49) como “o padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, abrigo e instrução que o Estado garanta e assegure a qualquer cidadão como um direito público e não como benefício”.

Também neste sentido, Dupas (1998, p. 180), sugere que o *welfare state* surgiria em meio à ordem neoliberal do capitalismo desenfreado dos anos 1990 (que perdura até a atualidade), como um “condão de entrar a competitividade das economias. O Estado protetor estabelecerá uma espécie de *piso* no nível de vida dos cidadãos”, justamente quando os níveis de pobreza e a grande oferta de mão-de-obra reduziram a tal ponto os salários, que foi necessário reintroduzir o “*low wage factor*” - fator baixo-salário -, como articulador da competição em algumas cadeias globais. Também com relação ao desemprego dos dias atuais, o autor refere que caberia ao Estado garantir a sobrevivência destes cidadãos que acabam expulsos do mercado formal.

Já em uma visão mais otimista, a emergência do Estado de bem-estar social, o *welfare state*, teria caracterizado o Estado como um novo modelo inerente às relações sociais de produção capitalista, interferindo em aspectos da vida econômica, social e política. Essas radicais transformações estariam contribuindo para um novo modelo de crescimento, pleno emprego e distribuição de renda, constituindo, assim, um novo compromisso entre as classes sociais (SANTOS, 2013).

Por outro lado, Demo (1994, p. 51) destaca que “é difícil descobrir um programa social estatal significativo em quantidade e qualidade”. A desigualdade social estaria se avolumando de tal forma, que as ofertas públicas se tornam cada dia mais insatisfatórias.

No caso das políticas sociais de combate à fome, no Brasil, no início do século XX, percebe-se uma intensa mobilização provocada pela

sociedade brasileira no combate à desnutrição de “grupos vulneráveis”. Neste período, podemos destacar o “Movimento Contra a Carestia” (1914), os “Comitês de Combate à Fome” (1918) e a “Marcha da Fome” (1930) (ARRUDA; ALMEIDA, 2005).

Em 1956, a CME passou a ser chamada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), ampliando sua abrangência para todo o território brasileiro e, em 1965 foi reformulada, criando-se então a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) através do Decreto nº 56.886/65 (BRASIL, 1965).

A CNAE permaneceu até 1972, quando é criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, um programa mais amplo, que tinha como atribuições: assistir ao Governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, inclusive quanto à educação nutricional; elaborar e propor ao Presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), e funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição (BRASIL, 1972).

No ano de 1979, passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e em 1983 o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE) deu lugar à Fundação de Assistência ao Educando (FAE), municipalizando este programa de reforço alimentar. O governo de Itamar Franco (1992-1994), na tentativa de melhorar a qualidade das refeições e diminuir os custos operacionais decorrentes da centralidade da gestão da alimentação escolar, promulgou a Lei Federal nº 8.913/94 a qual regulamentou a descentralização do PNAE (BRASIL, 1994). Em 1997, a FAE foi extinta e suas funções são incorporadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que gerencia o programa até os dias atuais. O FNDE é responsável pela normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização da execução das ações (RODRIGUES, 2013). Cabe destacar que, com as iniciativas públicas e privadas, a preocupação com a fome era constante. No governo do então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), foi dado início à constituição do movimento social Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, liderado pelo sociólogo Hebert de Souza, o Betinho (1935-1997). O movimento foi lançado oficialmente em 8 de março de 1993 (VASCONCELOS, 2004).

Outro grande marco conquistado pelos movimentos sociais foi a instituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Através da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998), que esclarecia sobre os repasses financeiros do PNAE, foi instituída a formação do CAE como mecanismo de controle social sobre os recursos repassados aos estados e municípios. Hoje, como já se sabe, a constituição do CAE é uma das condicionalidades para o repasse do recurso financeiro do FNDE.

A partir de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Projeto Fome Zero foi criado com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada e em quantidades satisfatórias para todos. O projeto criou condições para que a população brasileira pudesse usufruir de seu direito. Cabe destacar que o PNAE, assim como muitas outras iniciativas, está integrado ao Programa Fome Zero.

Por fim, em 2009, com a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho, houve a ampliação do PNAE para todos os alunos da rede pública. Além disso, em 2013 outra mudança importante foi a inclusão do atendimento para alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE) para os da Educação de Jovens e Adultos semipresencial e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral (BRASIL, 2015).

(Des) Construindo as Desigualdades Sociais Através do Welfare State

Como referimos anteriormente, o *Welfare State* seria uma forma que o sistema capitalista democrático articulou para que o Estado, no intuito de regular as tensões originadas pelo mercado, o “que, em princípio, seria irreconciliável” (AZEVEDO, 1997, p. 38), possa garantir um padrão mínimo de qualidade de vida a todos os cidadãos.

Neste viés, é possível distinguir diversas concepções favoráveis e outras contrárias a este sistema. Dupas (1988, p. 180), por exemplo, alerta que a nova economia global estaria gerando um subproduto que consiste no aumento da desigualdade, daqueles que o autor denomina como “uma subclasse revoltada, amargurada e violenta”, referindo-se aos que não conseguem se adaptar à era da informação e da globalização. Igualmente, menciona o “efeito democracia”, fenômeno no qual, à medida que aumenta o número de desempregados e pobres dependentes do Es-

tado, cresce a base política do partido político que está no poder. Outro ponto passível de reflexão seriam fenômenos como o envelhecimento da população, a ocorrência de doenças e epidemias, e a corrupção, o que levaria a uma deterioração e conseqüente piora da qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Por sua vez, Andersen (1990, p. 87) utiliza o termo “*welfare state* monárquico”, referindo que a prestação dos serviços sociais de parte do Estado garantiria “bem-estar social, harmonia entre as classes, *lealdade* e produtividade”, no sentido de desarticular os movimentos sociais e dos trabalhadores em prol de uma subserviência do cidadão ao sistema, ao que Santos e Avritzer (2002, p. 75) denominaram cooptação, a qual poderá assumir muitas vias: “pela burocratização da participação, pela reintrodução do clientelismo sob novas formas, instrumentalização partidária, exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas.”

Ainda com relação aos perigos da cooptação e da desarticulação dos movimentos sociais que poderia ocorrer através da prestação de serviços sociais, Frank e Fuentes (1989, p. 46) referem que muitos movimentos comunitários dependem ou se beneficiam da ajuda provinda de “instituições externas, como a Igreja, ONGs e, ocasionalmente, até do Estado. Esta ajuda, e em especial esta dependência, encerra o perigo da cooptação de líderes e intermediários e, em algumas ocasiões, até do movimento social em sua totalidade, por parte destas instituições”. Neste sentido, Duck (2006) critica severamente a política implementada pelo governo Lula (2003-2010). Segundo a autora,

Lula continuou a política econômica neoliberal, atuando no sentido de desmobilizar os movimentos sociais, de anular a força autônoma e independente do movimento sindical, através de uma permanente cooptação de suas direções e de um processo de ‘estatização’ das organizações dos trabalhadores (sindicatos e partidos e, especialmente, o Partido dos Trabalhadores (DUCK, 2006, p. 3-4).

Por outro lado, Andersen (1990, p. 95) também aposta que o *welfare state* possibilita a mobilização da classe trabalhadora no sentido de realizar os ideais de igualdade, de justiça, de liberdade e de solidariedade,

concluindo que este sistema poderá aliviar os males decorrentes do sistema capitalista e poderá acabar estabelecendo “por si mesmo as fontes de poder cruciais para os assalariados e assim fortalecer os movimentos dos trabalhadores.”

Por sua vez, Dupas (1998, p.182) apregoa o estabelecimento de um novo pacto com relação ao *welfare state*, supondo a “recuperação da capacidade de indução de Estados nacionais éticos e fortalecidos em sua legitimidade, a criação de estruturas eficazes que [...] tenham condições de fiscalizar o cumprimento de acordos e compromissos assumidos”, asseverando ainda que esta regulação deverá ser articulada em íntima colaboração com a sociedade civil.

Na mesma direção, Santos e Avritzer (2002, p. 75) colocam a educação como escudo contra a cooptação, através da “reflexão constante para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos”, referindo ainda que a democracia é um princípio sem fim, que somente se autossustenta quando suas tarefas são definidas também por processos democráticos.

Interessante conceito vinculado ao de *welfare state* é o de *buen vivir*, introduzido pelas constituições da Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009) como princípio constitucional de direito. O conceito é proveniente da concepção dos povos indígenas sobre a relação com a mãe natureza (*Pachamama*) e traz uma crítica à dissociação atual homem-natureza e ao capitalismo, e à modernidade, buscando alcançar a dimensão e o entendimento holístico das relações entre a natureza e o ser humano, buscando mitigar as desigualdades sociais (NOGUEIRA; ALMEIDA, 2012).

Com relação a esta dimensão holística do conceito de *buen vivir*, Hidalgo (2010, p. 4) explica que “Este vivir bien nos conecta con el orden, con el respeto a las diferencias, con la diversidad, con el reconocimiento del otro y de los otros, nos conecta con nuestros ancestros para valorar su entrega, su sacrificio y el legado que nos dejaron”. Percebemos, portanto, uma forte tendência a uma descolonização epistemológica presente neste pensamento, que abarca inclusive as institucionalidades e subjetividades jurídicas.

Como pudemos perceber, o *welfare state* pode ser mais do que simplesmente garantir que o trabalhador não passe fome; pode ser mais do que apenas garantir que a classe trabalhadora não se revolte contra os detentores do poder na sociedade capitalista. As políticas sociais como

um todo podem - e principalmente através da democratização da educação – mobilizar a classe trabalhadora para o que Santos e Avriter (2002, p. 77) denominam “fortalecimento da demodiversidade”, princípio que passa pelo multiculturalismo e pela participação mais densa da população nas decisões políticas, maior regulação das políticas públicas (e sociais) e pela deliberação pública ampliada.

Dessa forma, podemos perceber que as políticas sociais e as políticas educacionais estão profundamente interligadas, posto que as primeiras acabam possibilitando que os cidadãos possam usufruir das segundas, a ponto de serem consideradas por autores como Fonte (2017) dentro de uma perspectiva de direitos fundamentais.

Considerações finais

No Brasil, as políticas sociais surgiram a partir da insegurança social que imperava entre a população. Os movimentos de lutas sociais foram tomando dimensões cada vez maiores e então, impulsionadas pelo capitalismo que regia a época, os direitos sociais foram conquistando seu espaço.

A ausência do Estado no campo social e a livre regulação pelo mercado nos permite refletir sobre o distanciamento desta esfera na proteção dos cidadãos. Este cenário foi se transformando e a crescente mobilização da sociedade civil impulsionou a garantia da liberdade de expressão e a participação social, com consequente conquista de direitos sociais.

Ao analisarmos o histórico das políticas de alimentação e nutrição no Brasil, que se iniciou na década de 1930, com governo de Getúlio Vargas e sob grande influência de estudiosos como Josué de Castro, percebemos que as primeiras iniciativas de assistência do Estado à alimentação aconteceram em meio à Revolução de 1930, porém, se consolidaram como um direito social e dever do Estado somente a partir da Constituição de 1988.

O *welfare state* insere-se neste contexto e não somente com relação à erradicação da fome, mas também como um instrumento de promover a todos os cidadãos o direito ao *Vivir Bien* ou *Buen Vivir*. Apesar de argumentações contrárias, como a de que este sistema acentuaria as desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo, chegando a produzir

uma parcela marginalizada da população, predisposta à cooptação e à violência, sustentamos que o *welfare state*, quando regulado pela participação da sociedade, em termos de Santos; Avritzer (2002); Dupas (1998) e Andersen (1990), pode ser instrumento valioso para a mobilização da classe trabalhadora. O grande ‘trunfo’ inserido neste contexto, além do provimento das necessidades básicas é a universalização da educação pública, para que se possam multiplicar experimentos democráticos em todas as direções (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Assim, apesar de as políticas sociais adotarem um foco específico e diferenciado das demais políticas públicas, ambas são campos multidisciplinares que envolvem aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e históricos. Cumpre, pois, considerar, com a presente pesquisa, que muito se avançou na conquista dos direitos sociais e que há, ainda, muitos aspectos a serem abordados e/ou aprofundados a respeito desta temática. Como o estudo não tem a pretensão de trazer à luz a resposta a todos os questionamentos que o tema suscita, permanecem para debate algumas inquietações no sentido de buscar exemplos de políticas sociais e educacionais que possam contribuir para o controle da obesidade, bem como da prevenção de enfermidades por meio de uma alimentação mais saudável e mais sustentável.

SOCIAL POLICIES TO FIGHT HUNGER AND THE WELFARE STATE CONCEPT: FOR A SOCIAL (IN) EQUALITY?

Abstract: *Through bibliographical research, this article aims to reflect about the genesis of social policies and its interference in the formulation of food policies, questioning the concept of welfare state, or bien vivir as alternative to reduce social inequalities and build a fairer society. The growing mobilization of civil society, the expansion of social problems, the diversity of individuals and their interests are driving the formulation of public policies in the social field. In the case of social policies to combat hunger in Brazil, there was an intense mobilization in the beginning of the 20th century. It was discovered that in Brazil the social policies emerged from the social movements and fights have been taking increasing dimensions and social rights have been conquering space. The welfare state, despite the risk of being used for co-option and loyalty, can be a tool for the working class to the participation and regulation of public policies.*

Keywords: *Social policies. Public policies. Welfare state. Social inequalities.*

Nota

- 1 Welfare State: bem-estar social, prosperidade, felicidade, assistência social. (Dictionary Babylon on-line: Disponível em: <http://tradutor.babylon.com/ingles/portugues/welfare/>). Acesso em: 21 abr. 2015. A definição de *Welfare State* também pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente (GOMES, 2006, p. 203).

Referências]

ANDERSEN, Gosta Espin. The three of welfare state capitalism. Tradução: Dinah Abreu de Azevedo. Princeton: Princeton University Press, 1990. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991.

ARANTES, Rogério Bastos. *Projeto de Pesquisa 2008/2010*. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Rogério/1_Projeto_Produtividade_em_Pesquisa_Rogério_Arantes.pdf. Acesso em: 08 jan. 2015.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga de; ALMEIDA, Camila Moreira. A Mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. *Revista do Mestrado em Educação*, Campo Grande, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005. Disponível em: <http://www.intermeio.ufms.br/ojs/index.php/intermeio/article/view/158/152>. Acesso em: 12 jan. 2015.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A Educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BEHRING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. 213 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicolla; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1330 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965*. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Brasília, DF, Dis-

ponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Alimentação escolar**: histórico. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em: 11 jan. 2015.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Medida Provisória nº 2.178-34, de 28 de junho de 2001**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>. Acesso em: 11 jan. 2015.

BRASIL. Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ed.). *Censo Educacional de 1991-2000*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 08 jan. 2015.

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.478, de 05 de agosto de 1940*. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Rio de Janeiro, RJ, 1940. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/10/1943/..\24\1940\2478.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

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. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. *Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972*. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Brasília, 1972.

BRASIL. *Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar*. Brasília, DF, Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8913-12-julho-1994-349782-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 13 jan. 2015.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=MPV&num_ato=00001784&seq_ato=000&vlr_ano=1998&sgl_orgao=NI. Acesso em: 08 jan. 2015.

CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. 7. ed. São Paulo: Ática, 2001. 567 p.

DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. São Paulo: Papirus, 1994. 124 p.

DORIGON, Nelci Gonçalves. *Educação e trabalho: a convocação das workhouses*. 2006. 157f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2006.

- DUCK, Graça. *Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência*. Observatório Social de América Latina. Año VI, n. 19, jan./abr. 2006, Buenos Aires.
- DUPAS, Gilberto. A lógica global e a revisão de welfare state: a urgência de um novo pacto. *Estudos Avançados*, v. 12, n. 33, p. 171-183, 1998.
- FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.
- FRANK, André Gunder; FUENTES, Marta. Dez teses acerca dos movimentos sociais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, junho de 1989.
- GOMES, Fábio. Conflito social e welfare state: *Estado e desenvolvimento social no Brasil*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 40, p. 201-233, 2006.
- HIDALGO, Inocencia Orellana. La educación popular y el bien vivir desde la perspectiva de Venezuela. In: PRIMER ENCUESTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN ALTERNATIVA Y ESPECIAL. La Paz, Bolivia, 25 a 30 octubre de 2010.
- FERREIRA JUNIOR, Antonio Rodrigues; VIEIRA, Luiza Jane Eyre. Existe um campo e um conceito no estudo da política pública efetivando a promoção da saúde? *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, v. 30, n. 2, p. 149-150, 2017.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MONTAÑO, Carlos. Pobreza, questão social e seu enfrentamento. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 110, p. 270-287, jun. 2012.
- NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente; ALMEIDA, Roger Luiz Paz de. Por um constitucionalismo socioambiental: o princípio do buen vivir e o novo constitucionalismo democrático latino americano. In: VENERIO, Carlos Magno Spricigo; ÁVILA, Flávia de; WOLKMER, Antonio Carlos. *Teoria do estado e da constituição*. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 230-256.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000. 337 p.
- RODRIGUES, Paulo da Silva. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAAE*, Campinas, v. 29, n. 1, p.137-155, jan. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732009000500001. Acesso em: 12 jan. 2015.
- ROTTA, Edegar; REIS, Carlos Nelson dos. Desenvolvimento e políticas sociais: uma relação necessária. *Revista Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 314-334, jul. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 13-74, 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, Lirian Keli dos. **Trabalho, produção associada e produção de saberes na Comunidade Tradicional do Imbê, MT**. 2013. 185f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 126 p.

SUDBRACK, Edite Maria. *Rosa-dos-ventos: traços da formação docente pós-LDB*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. (Série Política e Gestão da Educação).

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. *História, Ciências, Saúde*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 259-277, maio 2004.

ZIMMERMANN, Rafael. *A formação do estado de direito e a ideia de justiça na contemporaneidade: discussões a partir da concepção liberal igualitária de justiça*. 64f. Monografia (Curso de Direito) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Unijuí. Ijuí, 2017.