CIÊNCIAS HUMANAS
E SOCIAIS EM
ALIMENTAÇÃO

DOI: 10.12957/demetra.2020.47218

DEMETRA
Alimentação, Nutrição & Saúde

Mayara Sanay da Silva Oliveira[1]

[1] Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Programa de Pós-Graduação em Nutrição em Saúde Publica. São Paulo, SP, Brasil.

Correspondência
Mayara Sanay da Silva Oliveira
mayarasanay@gmail.com

Desigualdades de gênero e (in)segurança alimentar e nutricional: olhares a partir do conceito de justiça de gênero de Nancy Fraser

Gender Inequalities and Food and Nutrition (In)Security: Views from Nancy Fraser's Gender Justice Concept

Resumo

Introdução: diversos relatórios internacionais têm apresentado as mulheres e meninas como pessoas mais vulneráveis e que demandam justiça social e de gênero para promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN). No Brasil, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e importantes programas de SAN apresentam foco prioritário nas mulheres. Este ensaio objetiva examinar a política de segurança alimentar e nutricional brasileira dentro das perspectivas de justiça de gênero de Nancy Fraser. ***Métodos***: Analisamos a PNSAN a partir do conceito tridimensional de justiça de gênero de Nancy Fraser, detendo especial atenção nas mulheres como produtoras, consumidoras e gerentes-chave de alimentos em casa e na comunidade, as implicações de desigualdades no acesso aos alimentos, a política e aos programas públicos cujo intuito é superar os quadros de insegurança alimentar nas mulheres. ***Resultados****:* sugere-se que a PNSAN promove mecanismos para ampliar as condições de acesso aos alimentos, água, emprego e redistribuição de renda. Da mesma forma, visa preservar a autonomia e o respeito à dignidade das pessoas, sem discriminação de qualquer espécie; e a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo. ***Conclusão***: a PNSAN apresenta uma sensibilidade ao gênero, considerando as mulheres um grupo vulnerável à insegurança alimentar e nutricional. Contudo, os programas e ações desenvolvidos apresentam limitações em considerar o gênero, pois, por vezes, apresentam argumentos parciais, apolíticos e sexistas dos problemas de segurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Gênero. Mulheres. Políticas Públicas.

Abstract

Introduction: several international reports have presented women and girls as more vulnerable people who demand social and gender justice to promote food and nutrition security (FNS). In Brazil, the National Food and Nutrition Policy (NFNP) and important FNS programs have a priority focus on women. This essay aims to examine the Brazilian Food and Nutrition Policy from the perspective of Nancy Fraser's concept of gender justice. ***Method:*** We analyzed NFNP from Fraser's three-dimensional gender justice concept, with special attention to women as producers, consumers and food managers at home and in the community, as well as the implications of inequalities in access to food, public policy, and programs that aim to overcome the situation of food insecurity among women. ***Results:*** The results of this analysis suggest that NFNP promotes mechanisms to expand the conditions of access to food, water,

employment, and income redistribution. Likewise, it aims to preserve people's autonomy and respect for their dignity, without discrimination of any kind; and it encourages social participation in the formulation, execution, follow-up, monitoring and control of food and nutrition security policies and plans at all levels of government. *Conclusion:* NFNP is thus gender-sensitive, considering women as a vulnerable group to food and nutritional insecurity. However, subsequent NFNP-based programs and actions are limited in this regard since, in practice, they have included partial, apolitical, and sexist arguments when addressing problems of food and nutrition security.

Keywords: Food and Nutrition Security. Gender Analysis. Women. Public Policy.

INTRODUÇÃO

A insegurança alimentar e nutricional (ISAN) é um indicador de iniquidade social[1] que se relaciona à falta de acesso regular e permanente a alimentos nutritivos em qualidade e quantidade suficiente,[2] ou ainda, à preocupação com a ausência do alimento no futuro, comprometendo o acesso a outras necessidades essenciais.[1] A ISAN compreende um fenômeno multidimensional de natureza política, econômica, de meio ambiente e sociocultural, que impacta na disponibilidade, no acesso, na utilização e na estabilidade de fornecimento dos alimentos, bem como nos sistemas socioeconômicos mundiais.[3,4] As situações de ISAN podem resultar em fome, desnutrição, excesso de peso, carências nutricionais específicas, doenças crônicas não transmissíveis, consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estresse e sofrimento emocional, perda da autoestima ou exclusão social. Pode haver comprometimento do estado nutricional, agravado pela estrutura de produção de alimentos predatórias em relação ao ambiente natural ou às relações econômicas e sociais, alimentos e outros bens essenciais com preços abusivos, ou imposição de padrões alimentares que não respeitam a diversidade cultural.[5-7] A ISAN é um problema de saúde mundial diretamente relacionado à luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), sendo uma preocupação de órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Nos últimos anos, vários relatórios denotaram que as mulheres e meninas são mais vulneráveis a ISAN que homens e meninos; por conseguinte, a justiça de gênero é um elemento importante para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em vários povos.[3,8,9] No Brasil, dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar de 2013 (PNAD 2013) apontaram uma prevalência de aproximadamente 19% de insegurança alimentar moderada ou grave em domicílios chefiados por mulheres.[10] Os dados brasileiros sugerem que as desigualdades de gênero são condicionantes para os quadros de ISAN entre as mulheres e suas famílias, principalmente quando essas são as principais responsáveis pela renda familiar.

Os estereótipos de papéis de gêneros, construídos socioculturalmente, obstruem o acesso das mulheres a alimentos de forma regular, permanente, em quantidade e qualidade suficiente e sem comprometer as outras necessidades.[11] Para a população feminina, a capacidade de acessar os alimentos depende da relação de poder dentro de sistemas patriarcais e capitalistas que, por vezes, atribuem a mulheres e meninas menor poder que os homens e meninos, e consequentemente, menos acesso a alimentos e outros bens e serviços.[12] Por outro lado, mulheres e meninas assumem importante papel na produção, processamento, distribuição e comercialização dos alimentos, exercendo estes trabalhos de forma não remunerada em seus núcleos familiares ou comunitários.[3,9,11] Em suma, o baixo status social, a falta de acesso a bens e serviços e a maior responsabilidade sobre a produção, preparo e distribuição dos alimentos fazem com que as mulheres e meninas sejam mais susceptíveis à instabilidade dos preços dos alimentos, mudanças climáticas, conflitos políticos, e a ISAN e seus desfechos, de maneira cíclica ou persistente.[3]

Este ensaio objetiva examinar a política de segurança alimentar e nutricional brasileira, na perspectiva do conceito tridimensional de justiça de gênero proposto por Nancy Fraser. Detém especial atenção nas seguintes dimensões: (1) conceito de justiça de gênero, de Nancy Fraser; (2) mulheres como produtoras, consumidoras e gerentes-chave de alimentos em casa e na comunidade, e as implicações de desigualdades no acesso aos alimentos; (3) política e programas públicos cujo intuito é superar os quadros de ISAN na população brasileira, em especial nas mulheres.

Antes de nos concentrarmos na justiça de gênero e SAN, descreveremos alguns aspectos gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira e do conceito de justiça de gênero tridimensional de Nancy Fraser.

Política nacional de segurança alimentar e nutricional

No Brasil, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é compreendida como a 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. Tem como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.[13]

Dois conceitos estão fortemente relacionados à SAN: o DHAA e a Soberania Alimentar (SA). O direito à alimentação é parte dos direitos fundamentais da humanidade, inerente à dignidade humana e basilar para a fruição dos direitos consagrados na Constituição Federal brasileira e outros instrumentos legais. Considera-se dever do poder público adotar políticas e ações concretas para promover e garantir alimentação adequada, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação a todos brasileiros.[14] A soberania alimentar, por sua vez, compreende o direito de cada país para definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, de acordo com as características culturais de seus povos e conceitos de SAN.[15]

No Brasil, o conceito de SAN é complexo, por congregar as dimensões biológicas, econômicas, políticas, culturais e sociais que determinam a alimentação dentro dos processos humanos. Nessa perspectiva, emergem paradigmas sistemáticos, que consideram que os processos que produzem a ISAN são quadros de crises sistemáticas que estão inter-relacionados e requerem resolutivas igualmente sistêmicas e coordenadas.[16] O paradigma sistemático contribui para a compreensão das interações, ao mesmo tempo que apresenta vários requisitos ao processo de construção de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.[17]

Em 2006, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi criado por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 –, cujo objetivo é estipular o dever do poder público em respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do DHAA, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.[18] A finalidade do SISAN é favorecer a articulação entre os órgãos governamentais dos três níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para conjuntamente atuar na formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome e de promoção da SAN, e ainda no acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação nutricional da população, definindo direitos e deveres do poder público, da família, das empresas e da sociedade.[19]

A formulação e a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) são determinações jurídicas da LOSAN. A PNSAN, instituída através do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, é um conjunto de ações planejadas para garantir os direitos da população brasileira de: (a) estar livre da fome e da nutrição inadequada e (b) ter uma alimentação adequada.[16] Além disso, a PNSAN atribui ao Estado a função de: (1) identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da ISAN no Brasil; (2) articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o DHAA, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a *equidade de gênero* e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade; (3) promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais, e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e (4) incorporar à política de Estado o respeito à SA e a garantia do DHAA, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais.[2]

Dentro da lógica sistemática do SISAN, observa-se uma rede de articulação da PNSAN e dos programas e ações derivados desta política, congregando múltiplos centros de decisões não hierárquicas e com um padrão mais ou menos estável de relação entre os atores.[20] Nesses espaços políticos, estão em jogo os confrontos de interesses e poderes que geram os rumos do desenvolvimento político, econômico e social do país. Entretanto, ao se instituir um sistema nacional, os debates sobre SAN passam a ser setorializados, e isto pode gerar autonomia, congregar os diversos atores envolvidos no processo político e acentuar as demandas pela intervenção do Estado. Consequentemente, pode ocasionar não só maior diferenciação interna do aparato estatal, mas também delegar função e corresponsabilização, bem como a necessidade de compartilhar recursos que podem abrir espaços para novas formas de coordenação.[20,21]

O conceito tridimensional de justiça de gênero de Nancy Fraser

Nancy Fraser, filósofa norte-americana afiliada da escola de pensamento da Teoria Crítica, defende esta última enquanto teoria que projeta seu programa de pesquisa e sua estrutura conceitual em atenção às lutas políticas contestatórias mais significantes de determinada época, como por exemplo, o feminismo.[22] Fraser considera o feminismo um movimento político que inclui todos os pensamentos e atividades que visam superar o androcentrismo, sexismo, subordinação das mulheres e patriarcado.[23] Nesta ótica, os conceitos da autora perpassam a institucionalização da dominação masculina e da subordinação das mulheres em diferentes esferas da sociedade: família, mundo do trabalho, políticas públicas, entre outras.

Desde o final da década de 1980, Fraser tem-se dedicado à formulação teórica de uma concepção de justiça de gênero que escape à dicotomia entre diferenças socioeconômicas e culturais.[24] Em 1994, a autora propôs a reconceitualização de justiça de gênero enquanto uma ideia complexa, dentro de uma pluralidade de princípios normativos distintos envolvendo uma aliança entre a emancipação feminina e a proteção social das mulheres.[23,25] Em 1995, Fraser publicou o artigo "*From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-socialist' Age*", no qual apresentou um conceito bidimensional de justiça de gênero. A autora considerou então que as injustiças de gênero apresentavam uma dupla dimensão: de uma parte, estão ligadas à estrutura político-econômica da sociedade, que se enraíza nas diferenças de classes sociais e na divisão sexual do trabalho; de outra, estão associadas a uma desvalorização cultural-simbólica do feminino e das mulheres.[26] Nessa ótica, a injustiça de gênero poderia ser superada através uma reestruturação político-econômica-cultural-simbólica baseada nos paradigmas de *redistribuição* de renda e *reconhecimento* (e valorização) da diversidade cultural-simbólica.[26] Assim, a autora considera que a resolução das injustiças de gênero não pode ocorrer apenas pela redistribuição de renda, mas necessita de medidas independentes e adicionais de reconhecimento cultural-simbólico das práticas e características femininas, assim como das próprias mulheres.

O paradigma da *redistribuição* considera as injustiças socioeconômicas que promovem a exploração, a marginalização econômica e a escassez de recurso.[27] Por isso, as lutas por redistribuição buscam abolir os arranjos políticos e econômicos alicerçados em grupos e classes sociais específicas. Na dimensão de gênero, por exemplo, podemos atribuir os problemas relacionados à não redistribuição econômica à divisão sexual do trabalho, expressa na concepção de trabalho remunerado "produtivo" e trabalho não remunerado "reprodutivo" e doméstico. Há ainda a ideia da divisão interna ao trabalho remunerado entre as ocupações profissionais e manufatureiros de remuneração mais alta, em que predominam os homens, e ocupações de "colarinho rosa" e de serviços domésticos, de baixa remuneração, em que predominam as mulheres.[26] O paradigma do *reconhecimento,* por sua vez, considera as injustiças culturais, enraizadas nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação que resultam em dominação cultural, não reconhecimento e desrespeito às mulheres.[27] As lutas de reconhecimento visam eliminar o androcentrismo – uma construção

que autoriza normas que privilegiam os traços associados a masculinidades e desqualificam as práticas e características consideradas femininas, além das próprias mulheres.[26]

Dentro dos paradigmas de redistribuição e reconhecimento, Fraser[26] considera que os remédios para injustiça de gênero apresentam duas naturezas: (a) afirmativas, que se destinam a corrigir os efeitos desiguais de arranjos sociais, sem abalar a estrutura subjacente que os gera; e (b) transformativas, visam corrigir efeitos desiguais precisamente por meio da remodelação da estrutura gerativa subjacente.

Em 2001, Fraser acrescentou um terceiro paradigma ao seu conceito de Justiça de Gênero – a *representação*, com o intuito de alcançar uma democracia metapolítica.[28] O paradigma da representação é expresso na paridade participativa, que diz respeito à capacidade dos grupos minoritários em participarem, de maneira igualitária, na formulação de políticas, programas e ações públicas. A representação busca superar as injustiças institucionais, com o intuito de desmantelar os mecanismos formais que impedem as minorias de participarem, em condição de paridade, como parceiros integrais da interação social.[29] De acordo com Fraser,[29] os obstáculos para a participação paritária são de naturezas: (a) econômica, relacionada à falta de recursos necessários para interagir com os demais na condição de pares; (b) valorização cultural, que lhes nega o status necessário para se relacionar em equiparação na hierarquia institucional; e (c) política na qual a representação é uma questão de pertencimento social que legitima as pessoas a fazerem reivindicações jurídicas, bem como o acesso delas aos procedimentos que estruturam os processos públicos de contestação.

Em suma, os pontos-chave da teoria de Fraser são os paradigmas da *redistribuição*, *reconhecimento* e *representação*. Esses paradigmas se alinham em dimensões econômicas, políticas, culturais e simbólicas; as lutas de classe, status e participação social. Os conceitos de justiça social de gênero propostos por essa autora estão voltados ao feminismo no contexto de emancipação feminina e proteção social das mulheres. Por isso, o processo de construção dessa teoria expressa preocupação com os modos de dominação masculina e subordinação feminina em termos institucionais.

PNSAN e o conceito tridimensional de justiça de gênero de Nancy Fraser

Baseado nos paradigmas propostos por Fraser, considera-se que as políticas públicas deveriam se voltar para a emancipação financeira, a proteção social e a participação política dos indivíduos e coletividades. A PNSAN parece atender a esses princípios ao orientar programas e ações cujo intuito é respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, a SA e a SAN – observando as diversidades social, cultural, ambiental e étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual –, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade.[2]

No âmbito da *redistribuição*, a política considera a vulnerabilidade socioeconômica dos indivíduos. A PNSAN visa atender a qualquer cidadão ou cidadã brasileira que não se alimente adequadamente por não ter renda suficiente ou acesso a alimentos ou meios produtivos, não se limitando apenas à população em situação de fome, pobreza ou exclusão social.[30] Nesse sentido, um dos desafios da política é "identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil",[2] já que a SAN é experienciada de maneiras distintas por pessoas ou coletividades, a partir de sua especificidade de gênero, raça, classe socioeconômica, local de moradia e outras condições.

Indivíduos ou coletividades em situação de vulnerabilidade socioeconômica – como população negra, mulheres, juventudes, indígenas, quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais – são mais afetados pela falta de acesso a insumos ou tecnologias para produzir seus alimentos. Da mesma forma, não têm acesso a outros bens e serviços necessários para garantir uma vida digna, como moradia, vestuário,

transporte, saneamento básico, lazer, saúde, educação e outros bens e serviços.[31] Cabe salientar que mulheres e meninas vivenciam as políticas e programas públicos de SAN de maneira distinta dos homens e meninos porque, em muitas sociedades, a população feminina é a principal responsável pelos trabalhos de reprodução simbólica (manutenção cultural da sociedade) e material (manutenção material e econômica) relacionada à alimentação no contexto de sua família e da comunidade.[32]

Segundo Fraser,[22] o trabalho alimentar feminino é simultaneamente material e simbólico porque promove uma sobrevivência material e econômica dos membros da família e comunidade, mas também da identidade, religião, linguagem e outros elementos socioculturais do grupo social. Para a autora, as mulheres não produzem simplesmente alimento enquanto recurso material, mas formas de alimentação repletas de significados sociais e simbólicos para o indivíduo e a coletividade que o consome. O trabalho alimentar exercido pela mulher ocorre através de relações políticas, sociais, econômicas, culturais e simbólicas, que determinam normas e regras que servem para formar, manter e modificar as dinâmicas dos sistemas alimentares, para a manutenção da sociedade e das identidades sociais das pessoas diretamente envolvidas e indiretamente afetadas por esse trabalho.

Por outro lado, a população feminina apresenta maior vulnerabilidade a situações de pobreza. Diversos autores reconhecem a ocorrência do fenômeno de "feminização da pobreza", ou seja, um aumento nos níveis de pobreza entre as mulheres ou domicílios de chefia feminina.[33-35] As mulheres enfrentam mais situações de vulnerabilidade relacionadas a pobreza, desempregos e subempregos, trabalhos informais, trabalhos não remunerados domiciliares, empregos com menores salários, condições precárias de trabalho, atividades agropecuárias menos lucrativas e grande responsabilidade com o cuidado dos membros da família e comunidade, tudo isso de maneira desproporcional aos seus homólogos masculinos.[35] As dimensões de gênero da pobreza estão relacionadas com a posição desigual das mulheres em todos os setores da sociedade – família, comunidade, economia, política, entre outros –, e entre suas consequências estão as situações de vulnerabilidade social, violação do DHAA e ISAN.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) considera que a pobreza é um dos maiores obstáculos enfrentados pelas mulheres; assim, reduzir o peso da pobreza proporciona às mulheres maiores oportunidades de educação e emprego. Os papéis de gênero associados à divisão do trabalho também são obstáculos para a quebra do ciclo da pobreza feminina; desta forma, o tempo dedicado pelas mulheres a tarefas domésticas lhes impede o acesso à educação e a melhores oportunidades de emprego.[8]

Nesse sentido, os movimentos feministas e de mulheres apresentam demandas, para o SISAN, relacionadas às desigualdades sociais, econômicas, culturais e simbólicas de gêneros que impactam nos modos como as mulheres têm acesso aos recursos para produção, processamento, distribuição e comercialização dos alimentos; na valorização do trabalho das mulheres; na legitimação da participação das mulheres nas decisões de políticas públicas de SAN; entre outras demandas relacionadas à efetivação da SAN, DHAA e da SA.[36] Para atender às demandas por justiça de gênero relacionadas à SAN, sugere-se adequar os paradigmas fraseanos aos objetivos da LOSAN e da PNSAN, em especial quando o público-alvo dos programas e ações são as mulheres.

Para atender à demanda de *redistribuição* de renda, o Brasil investe em um programa de transferência condicionada de renda no qual as mulheres são o foco prioritário e sujeitos da intervenção.[37] O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2004, visa conseguir uma transferência de renda direta e condicionada para: (a) famílias com renda de até R$ 70,00 por pessoa, independentemente dos membros da família; e (b) famílias de renda mensal entre R$ 70,00-140,00 por pessoa e que possuam crianças ou adolescentes de até 17 anos.[38,39] O PBF tem por objetivo combater a pobreza e a fome, bem como promover a SAN dos

beneficiários.[38,39] Medeiros & Costa[40] e Rubalcava et al.[41] consideram que as mulheres são beneficiárias prioritárias por serem vistas como mais cuidadosas na administração do benefício, utilizando-o de modo a favorecer à família, por pensarem no futuro familiar e por destinarem cuidados aos filhos e ao cotidiano da casa.

Estudos nacionais têm demonstrado que o PBF tem obtido impactos positivos na condição socioeconômica das mulheres, possibilitando as mulheres tomarem decisão sobre o uso do dinheiro, além de promover um reordenamento do espaço e do trabalho doméstico, aumento da autoestima, do empoderamento e do acesso das mulheres ao espaço público (como os conselhos comunitários e escolares).[42] Contudo, estudiosas feministas têm ponderado a utilização da categoria de "gênero" no PBF pelo seu foco na família.[43-45] Segundo Mariano & Carloto,[37] o PBF favorece a cristalização social do papel da mulher relacionado a maternidade e aos cuidados da prole, dadas as orientações do programa para saúde e educação de crianças e adolescentes. Por consequência, os estudos feministas contribuem para atualização dos debates da dimensão de gênero nas políticas públicas, apresentando criticamente as fragilidades dos discursos relacionados ao cuidado, à maternidade e a reprodução social de estereótipos.

Nessa ótica, o paradigma do *reconhecimento* emerge enquanto demanda de priorização dos grupos vulneráveis, nos programas e ações de SAN. A PNSAN já reconhece a necessidade de priorizar famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e de ISAN, bem como a população quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.[2] Além disso, considera a "diversidade social, cultural, ambiental, étnico-racional" dos indivíduos e coletividade e das práticas alimentares que promovem SAN.[2] Contudo, os programas e ações derivados de SAN brasileira, ainda, não conseguiram reconhecer às diferenças e desigualdades existentes nas vidas de mulheres e homens, relacionados aos papéis sociais de gênero. Na esfera privada doméstica, onde são expressos os desfechos do PBF, os papéis tradicionais de gênero apresentam efeito na vida das pessoas por meio das ideologias e modos de reprodução de masculinidade e feminilidade, que impactam na desigualdade de gênero e reprodução de seus papéis tradicionais.[46] Fraser[24] denota que no espaço doméstico, as mulheres são designadas a serviços denominados "especialidades femininas", estes orientados para a servidão aos membros da família. Nesse sentido, o PBF apresenta uma redistribuição com uma "falsa consciência" de gênero, que promove pouca emancipação social das mulheres, pois cobra da população feminina o exercício dos papéis tradicionais de gêneros relacionados ao cuidar da econômica doméstica e dos filhos.

Segundo Fraser,[47] o *reconhecimento* não diz respeito apenas a identidade de um grupo social, mas às condições de interação social que ocorrem em seus núcleos sociais ou comunitários. O não reconhecimento, então, seria a subordinação social no sentido de ser privado de participar em paridade na vida social. Desta forma, a autora sugere que políticas públicas que buscassem reconhecimento verdadeiro deveriam examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais. O intuito dessa política seria superar a subordinação e promover padrões de valores culturais que incentivassem a participação em paridade dos indivíduos e coletividade.[47]

Para alcançar um real reconhecimento, além da transferência de renda, a FAO sugere uma série de medidas para a redução da sobrecarga com as responsabilidades em relação ao trabalho doméstico para as mulheres, como: melhores serviços de transporte público, água e energia, bem como assistência à infância e cuidados institucionais para os doentes e idosos. A FAO acredita que essas medidas beneficiariam tanto as mulheres quanto os homens, promoveriam maior igualdade de gênero e diminuiriam os quadros de ISAN na população feminina.[8]

No tocante ao paradigma da *representação*, a justiça de gênero requer arranjos institucionais que permitam que todos os membros adultos de uma sociedade participem das decisões[29] políticas, programas

e ações públicas para SAN. A LOSAN, em seu capítulo oitavo, destaca a importância da participação social na formulação, na execução, no acompanhamento, no monitoramento e no controle das políticas e dos planos de SAN em todas as esferas de governo.[13] A PNSAN, por sua vez, destaca a participação social através de uma estrutura institucional de caráter obrigatório – os conselhos de segurança alimentar e nutricional (COSAE) municipais, estaduais e federal.[2]

Os COSEAs eram conquistas populares que poderiam intensificar os diálogos entre o governo e a sociedade, propiciando condições mais justas e eficazes para os programas e ações de SAN.[48,49] Por exemplo, o COSEA federal era um órgão de assessoramento da Presidência da República cuja competência institucional era apresentar proposições e exercer o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional.[49] Contudo, este órgão foi extinto por meio da Medida Provisória nº 870 (MP 87), editada pelo presidente Jair Bolsonaro em seu primeiro dia de governo.

Castro[49] defende que o processo de extinção do CONSEA é particularmente preocupante em um cenário econômico aliado a uma política de austeridade fiscal, marcado pelo desmonte de políticas sociais e pelo estancamento ou piora de indicadores sensíveis à degradação das condições de vida: recrudescimento da mortalidade infantil, interrupção do processo de diminuição da desigualdade de renda e de raça, aumento do desemprego e da pobreza (com indícios de que o Brasil retornará ao Mapa da Fome), recrudescimento da violência no campo, entre outros.

O cenário aqui exposto reflete o impasse da redistribuição e reconhecimento enquanto paradigmas únicos para a justiça social e de gênero. Fraser[29] denota que a participação em paridade só pode ocorrer quando existe uma distribuição material que garanta a independência e a "voz" dos participantes, assim como padrões institucionalizados de valor cultural que exprimam igualdade de respeito e oportunidades por todos os participantes. No que concerne às mulheres, a desvalorização cultural-simbólica das características e práticas femininas, como das próprias mulheres, promove uma menor participação das mulheres nos espaços de decisão política. No geral, as mulheres tendem a ser menos integradas nos espaços políticos do que os homens, por consequência da falta de acesso a recursos, de ter seu tempo mais ocupado com as tarefas domésticas e de assistência à infância, e das normas e restrições sociais estereotipadas pelos papéis de tradicionais gêneros.[9] De outra parte, a equidade econômica, a valorização cultural do feminino e das mulheres, e a participação das mulheres nos espaços políticos podem não apenas alterar as definições tradicionais de papéis, deveres e responsabilidades de gênero, mas também podem mudar os principais componentes da identidade masculina e feminina.[9]

Em resumo, a LOSAN e a PNSAN apresentam uma sensibilidade ao gênero, considerando as mulheres um grupo vulnerável a ISAN. Contudo, os programas e ações desenvolvidos apresentam limitações em considerar o gênero, por vezes devido a argumentos parciais, apolíticos e sexistas dos problemas da alimentação e da ISAN. Uma política de SAN mais sensível ao gênero seria baseada no respeito fundamental aos direitos humanos, a dignidade e ao reconhecimento de que todas as pessoas têm direito a alimentos nutritivos produzidos de forma ecologicamente sustentável. Por outro lado, promoveria a redistribuição de econômica, a fim de diminuir as desigualdades socioeconômicas das mulheres, meninas e outros grupos sociais vulneráveis. Além disso, promoveria mecanismos para enfrentar e transformar as desigualdades de sociais e de gênero enraizadas na desvalorização das características e práticas relacionadas às mulheres. Por fim, promoveria mecanismos participativos mais justos que considerassem dimensões como classe social e lugar de fala das mulheres. Assim, essa política poderia responder às necessidades de segurança alimentar e nutricionais de mulheres, meninas, homens, meninos, transexuais e outros, em todas os períodos da vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio, o conceito tridimensional de justiça de gênero de Nancy Fraser serviu como categoria para analisar a ISAN, LOSAN e PNSAN no cenário brasileiro. Com base na teoria fraseana, podemos considerar as situações de ISAN enquanto resultantes de injustiças econômicas, sociais e políticas. Em nível econômico, a ISAN se enraíza na estrutura socioeconômica da sociedade, em que classes sociais abastardas concentram os meios de produção e os bens materiais promovem a exploração das classes inferiores, marginalização social e a expropria essas classes do fruto de seu trabalho (impedindo o acesso a bens e serviços necessários para a vida digna).

No âmbito cultural, a ISAN se aprofunda nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação expressos na dominação cultural, ocultamento social e desrespeito nas representações sociais estereotipadas e/ou nas interações da vida cotidiana. Em nível político, a ISAN resulta da não representação social das populações mais afetadas pela fome, falta de acesso aos alimentos, a alimentação de baixa qualidade nutricional ou outras situações de ISAN, pois essas pessoas não têm acesso aos espaços políticos onde ocorrem a discussão, formulação e implementação das políticas, programas e ações para promoção da SAN.

O remédio para a ISAN seria, então, uma espécie de reestruturação política, econômica e cultural, envolvendo a redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos do investimento ou a transformação de estruturas econômicas básicas – principalmente aquelas relacionadas ao sistema de produção de alimento nacional. A LOSAN orienta a PNSAN e os PLANSAN a promoverem mecanismos para ampliar as condições de acesso aos alimentos, água, emprego e redistribuição de renda. Da mesma forma, visa preservar a autonomia e o respeito à dignidade das pessoas, sem discriminação de qualquer espécie; bem como a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo. Em suma, a LOSAN apresenta diretrizes que favorecem uma reestruturação econômica, cultural e política que busque favorecer a SAN dos cidadãos e cidadãs brasileiras.

Entretanto, a implementação da política, programas e ações de SAN perpassa um plano nacional e as prioridades nacionais. Existe uma disputa política para manutenção e financiamento de programas que estejam voltados para a SAN, principalmente nas parcelas mais vulneráveis da população. Atualmente, vemos uma ampliação da prevalência de ISAN moderada e grave nos domicílios brasileiros; se antes celebrávamos a diminuição dos quadros de fome no país, hoje voltamos a nos preocupar com a ascensão deste infortúnio. Nós preocupamos ainda mais com os impactos da ISAN entre as mulheres consideradas enquanto reprodutoras e cuidadoras dos membros de sua família e comunidade pela área da saúde e desenvolvimento social. Assim, perfis de desnutrição proteico-energética e carências de nutrientes voltam a assombrar os gestores públicos, preocupados com o aumento da mortalidade materno-infantil e a diminuição da mão de obra no país.

Nesse sentido, fazer uma seguridade alimentar e nutricional com justiça de gênero necessita de esforços políticos e econômicos que ainda não foram incorporados aos programas de SAN desenvolvidos até o momento. O gênero se torna um paradigma de coletividade ambivalente, que implica tanto redistribuição quanto reconhecimento e representação. Assim, as respostas à ISAN devem contribuir para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. O compromisso de transformar as desigualdades de gênero não é negociável e deve sempre ser pauta da agenda pública de SAN.

REFERÊNCIAS

1. Silva EKP, Medeiros DS, Martrins PC, Sousa LA, Lima GP, Rêgo, MAS, et al. Insegurança alimentar em comunidades rurais do Nordeste brasileiro: faz diferença ser quilombola? Cad Saude Publica 2017;33(4):e00005716. https://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00005716
2. Brasil. Descreto nº 7272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a lei n 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Brasilía, DF: Diário Oficial da União 2010.
3. Brody A, Spieldoch A, Aboud g. Género y Seguridad Alimentaria. Hacia una Seguridad Alimentaria y Nutricional con Justicia de Género. Informe Geral. Bridge 2014. Londres: Institute of Development Studies UK 2014.
4. Candel JJL, Pereira L. Towards integrated food policy: Main challenges and steps ahead. Environ Sci Policy 2017;73(supp C):89-92.
5. Monteiro CA. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. Estud Avançados 2003;17:7-20.
6. Kepple AW, Segall-Corrêa AM. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. Cien Saude Colet 2011;16:187–99.
7. Morais DC, Dutra LV, Franceschini S CC, Priore SE. Insegurança alimentar e indicadores antropométricos, dietéticos e sociais em estudos brasileiros: uma revisão sistemática. Cien Saude Colet 2014;19(5):1475-1488. https://doi.org/10.1590/1413-81232014195.13012013.
8. FAO, ADB. Gender equality and food security: Women's Empowerment as a Tool Against Hunger. Philippines: Asian Development Bank 2013.
9. Njuki J, Parkins JR, Kaler A. Transforming Gender and Food Security in the Global South. Routledge studies in food, society and the environment. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge: Routledge Taylor & Francis Group 2016.
10. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013: Segurança Alimentar. Rio de Janeiro 2014.
11. Selim L. Gender Inequality and Food Security. In: THOMPSON PB, KAPLAN DM. (Ed.). Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics. Dordrecht: Springer Netherlands 2013.
12. Patel RC. Food Sovereignty: Power, Gender, and the Right to Food. PLoS Med 2012;9(6):e1001223. https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001223.
13. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília,DF: Diário Oficial da União 2006.
14. MenezeS F, Burlandy L, Maluf RS. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília/DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) 2004.
15. Valente FLS. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. Cortez Editora 2002.
16. Nascimento RCD, Maluf RS. Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) 2009.
17. Maluf RS, Reis MC. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistemática. In: Rocha C, Burlandy L, et al (Ed.). Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: FIOCRUZ 2013.
18. Rocha EG. A construção democrática do direito à alimentação adequada e a regulação de alimentos.R. Dir. sanit. 2017;17(3):107-112. https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v17i3p107-112
19. CONSEA. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Conselho nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) 2006.
20. Burlandy L. Construction of the food and nutrition security policy in Brazil: strategies and challenges in the promotion of intersectorality at the federal government level. Cien Saude Colet 2009;14(3):1413-8123. https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300020.
21. Lechner R. Three forms of social coordination. CEPAL Review 1997;61:7-17. http://hdl.handle.net/11362/10585
22. Fraser N. What's Critical about Critical Theory? The Case of Habermas and Gender. New German Critique 1985;35:97-131. https://doi.org/10.2307/488202.

23. Fraser N, Downs LL, Layfer J. Nancy Fraser, une philosophe rebelle. Travail, genre et sociétés 2012;27(1):5-27. https://doi.org/10.3917/tgs.027.0005

24. Fraser N. Fortunes of Feminism: from state-managed capitalism to neoliberal crisis and beyond. Londres: Verso 2013.

25. Fraser N. After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. Political Theory 1994;22(40):591-618. www.jstor.org/stable/192041

26. Fraser N. From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Post-socialist" Age. New Left Review 1995;1(212):68-93.

27. Fraser N, Honneth A. Redistribution Or Recognition? A Political-philosophical Exchange. London: verso 2003.

28. Fraser N. Social Justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: Fraser N, Honneth A (ed). Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange. London: Verso 2001.

29. Fraser N. Reframing Justice in a Globalizing World. Lua Nova 2009;77: 11-39. https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000200001.

30. CONSEA. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Proposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para sua elaboração. documento aprovado na plenária do CONSEA de 12 de agosto de 2009. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) 2009.

31. Barreto I. Determinantes sociais, políticos e econômicos da situação nutricional da sociedade brasileira. Revista UFG 2003;5(1):10-13. https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/49243.

32. Oliveira Lima AC, Vieira Lima RS, Silva JMA. Gênero feminino, contexto histórico e segurança alimentar. Demetra 2016;11(3):789-802. https://doi.org/10.12957/demetra.2016.22511.

33. Gimenez ME. The Feminization of Poverty: Myth or Reality? International Journal of Health Services 1989;19(1):45-61. https://www.jstor.org/stable/29766557.

34. Chant S. Re-thinking the "Feminization of Poverty" in Relation to Aggregate Gender Indices. Journal of Human Development 2006;7(2):201-220. https://doi.org/10.1080/14649880600768538.

35. Golblatt B. Gender, poverty and the development of the right to social security. International Journal of Law in Context 2014;10(4):460-477. https://doi.org/10.1017/S1744552314000226.

36. Siliprandi EA. Alimentação como um tema político das mulheres. Ariús, campina Grande 2012;18(1):144-158. https://www.ch.ufcg.edu.br/sites/arius/01_revistas/v18n1/00_arius_v18_n1_2012_edicao_completa.pdf

37. Mariano SA, Carloto CM. Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família. Revista Estudos Feministas 2009;17:901-908. https://doi.org/10.1590/S0104-026X2009000300018.

38. Mariano SA, Carloto CM. Aspectos diferenciais da inserção de mulheres negras no Programa Bolsa Família. Sociedade e Estado 2013;28:393-417. https://doi.org/10.1590/S0102-69922013000200011.

39. Carmo AS, Almeida LM, Oliveira DR, Santos LC. Influence of the Bolsa Familia program on nutritional status and food frequency of schoolchildren. Jornal de Pediatria 2016;92:381-387. https://doi.org/10.1016/j.jped.2015.10.008.

40. Medeiros M, Costa J. What do we mean by feminization of poverty? International Poverty Centre 2008;58(58). https://ipcig.org/pub/IPCOnePager58.pdf

41. Rubalcava L, Teruel G, Thomas D. Investments, time preferences and public transfers paid to women. Econ Dev Cult Change 2009;57(3)507-538. https://doi.org/10.1086/596617.

42. Moreira NC, Ferreira MAM, Lima AATFC, Ckagnazaroff IB. Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social. Revista de Administração Pública 2012;46:403-423. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000200004.

43. Alvarez S. Em que Estado está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com perspectiva de gênero. In: Faria N, Silveira ML, et al. Gênero nas políticas públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista. São Paulo: SOF 2000:5-25.

44. Klein CA. A produção da maternidade no Programa Bolsa-Escola. Estudos Feministas, Florianópolis 2005;13(1):31-52. https://doi.org/10.1590/S0104-026X2005000100003.

45. Lavinas L, Nicoll M. Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. Parcerias Estratégicas. 2006;11(22):39-75. http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/280;

46. Chodorow N. Maternidade, dominación masculina y capitalismo. In: Einsenstein ZR, editor. Buenos Aires: Siglo Veintiuno 1980.

47. Fraser N. Reconhecimento sem ética? Lua Nova: Revista de Cultura e Política. 2007; (70):101-138. https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100006.

48. Tatagiba L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Rev. Sociol. Polit. 2005;25:209-213. https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017.

49. Castro IR. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. Cad. Saúde Pública 2019; 35(2): e00009919. http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00009919

Conflito de Interesses: a autora declara não haver conflito de interesses.

Recebido: 10 de dezembro de 2019
Aceito: 22 de dezembro de 2019