

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Sociais
Departamento de Estudos Latino-Americanos
Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados Sobre as Américas

Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: trajetória, êxitos e desafios (2003-2022)

Flávia Mariane Neme Chacon

Brasília

2023

Flávia Mariane Neme Chacon

Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: trajetória, êxitos e desafios (2003-2022)

Dissertação apresentada ao Departamento de Estudos Latino-Americanos, no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados Sobre as Américas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciências Sociais

Orientador: Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes

Brasília

2023

Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: trajetória, êxitos e desafios (2003-2022)

Flávia Mariane Neme Chacon

Banca examinadora

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes (Orientador)

Prof. Dr. Franco de Matos

Prof. Dra. Marina Bolfarine Caixeta

Brasília

Março de 2023

Aos que têm fome
e a todas as pessoas que lutam para que ela não exista mais

AGRADECIMENTOS

A trajetória até a apresentação deste trabalho leva a crer que devo muitos e muitos agradecimentos para que este dia chegasse. Perdi a visão de um dos olhos um ano antes do início das aulas no mestrado. Também por isso, o processo seletivo para estar entre os oito selecionados foi bastante tortuoso. Afinal, como ler tantas páginas no início de um tratamento longo de reabilitação visual para me readequar à vida com a visão monocular? Como escrever de forma manuscrita em tão poucas horas os textos exigidos na seleção e sem poder gozar de direitos que hoje estão mais evidentes a pessoas com deficiência?

A luta contra o tempo foi o primeiro desafio evidente. A qualidade da resolução dos textos era muito aquém do que precisava para ter uma leitura fluida. Foram diversos os momentos em que o choro tomou conta e que duvidei de este dia chegando.

No dia da prova escrita da seleção, ainda faltavam alguns textos por ler. Fiz um esqueleto de um escrito tentando relacionar tudo que havia lido até então buscando traçar diálogos entre eles – por sorte, era exatamente o exercício que deveria ser feito e fui aprovada.

Uma semana antes do início das aulas, tive inúmeros ataques de pânico. Tinha muito medo de não estar à altura do que a Universidade esperava de mim naquele espaço. Fui diagnosticada com Transtorno de Ansiedade Generalizada e aqui começo agradecendo à Natália Evangelista e à Cecília por todo cuidado, carinho e atenção, especialmente nos primeiros dias de curso quando os episódios ainda estavam frequentes e eu, em adaptação com a medicação.

Foram três semestres de aulas presenciais e alguns percalços. A saída do meu então orientador do Departamento logo no início do trabalho e a impossibilidade de continuarmos a orientação foi outro desafio. Em seguida, o professor Roberto Menezes, quem já havia me orientado durante a graduação no Instituto de Relações Internacionais, passou a integrar o quadro de professores do ELA e prontamente aceitou caminhar ao meu lado em mais uma orientação. Agradeço ao amigo, professor e orientador que acreditou mais em mim do que eu mesma ao longo deste desafio.

Sou eternamente grata pelos ensinamentos, trocas, inquietações, compreensão e atenção sempre despendidas desde a graduação.

2020 chegou e com ele a pandemia. Deixo aqui o meu mais sincero agradecimento à ciência e às e aos cientistas brasileiros por remarem contra a maré de negacionismo que assolou nosso país nos últimos anos. Sobrevivemos à Covid-19 – doença pela qual fui gravemente acometida durante a escrita deste trabalho. Por este e outros percalços intensos e dolorosos, sua conclusão só foi possível graças ao apoio recebido.

Agradeço ao Gui, meu esposo, pelo cuidado, amor e apoio ao longo de mais este desafio. Você trouxe a leveza e o equilíbrio necessários para a conclusão deste trabalho e para a minha vida.

Agradeço à minha mãe, Luciane, por sempre apoiar e incentivar os meus estudos e por me ensinar desde sempre a importância da educação mesmo sem acesso aos mesmos privilégios que me permitiu ter ao longo da vida.

Agradeço à Universidade de Brasília, da qual sou duplamente cria. Os anos que aqui passei durante a graduação e a pós-graduação me certificaram mais que a formação acadêmica. Os pilares de ensino, pesquisa e extensão desta universidade pública, gratuita e de incontestável qualidade, tão única em seu projeto pedagógico, afiançam a gênese contestadora tão necessária à contemporaneidade.

À equipe do ELA, em especial à Cecília e ao professor Franco de Matos, pela acolhida, descontração garantida entre aulas, escuta atenta e a disponibilidade em sempre nos ajudar e orientar.

À todas e todos que lutam e insistem em defender a educação pública, a pesquisa e a ciência.

Este título também pertence a vocês.

*“Ô Josué, eu nunca vi tamanha desgraça /
Quanto mais miséria tem, mais urubu
ameaça”*

Chico Science

RESUMO

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional passaram por fases distintas no Brasil nos últimos 20 anos. Se de 2003 a 2014 os índices melhoram refletindo a institucionalização de políticas públicas e culminando na saída do país do Mapa da Fome das Nações Unidas; entre 2014 e 2022 o país caminhou no sentido reverso. O objetivo deste estudo é identificar os sucessos e desafios encontrados nessa trajetória, com enfoque nas políticas públicas implementadas e em seu impacto na realidade alimentar e nutricional do país. O trabalho foi desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica sistemática de publicações nacionais e internacionais, além de análise de dados oficiais disponíveis sobre a temática, buscando obter uma visão mais ampla e aprofundada das políticas e estratégias adotadas. Os resultados indicam que o Brasil avançou significativamente no combate à fome e à desnutrição no período analisado, graças à implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, como o Programa Fome Zero, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Bolsa Família. Houve uma redução significativa da taxa de subnutrição no país, além de melhorias na qualidade da alimentação e do acesso a alimentos para as populações mais vulneráveis. No entanto, ainda há desafios a serem superados na busca por uma alimentação saudável e de qualidade para todos os brasileiros, desde os sistemas agroalimentares até a condição de subdesenvolvimento histórica do país. Para enfrentar esses desafios, este trabalho aponta a necessidade de políticas públicas mais abrangentes e integradas, que considerem a produção de alimentos, a distribuição, o acesso físico e financeiro e o consumo. Além disso, o estudo destaca a importância de uma atuação conjunta entre governo e sociedade civil, para que sejam criadas soluções sustentáveis e duradouras para os desafios alimentares e nutricionais do país. Em resumo, este trabalho destaca a importância das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional implementadas no Brasil nas últimas duas décadas, bem como os desafios ainda presentes para garantir uma alimentação saudável e de qualidade para toda a população. A pesquisa reforça a necessidade de uma abordagem mais ampla e transversal para a questão, que envolva ações conjuntas entre os diversos atores sociais envolvidos.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Brasil; Fome; Políticas públicas; Subdesenvolvimento

RESUMEN

Las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional han pasado por diferentes fases en Brasil en los últimos veinte años. Si de 2003 a 2014 los índices mejoraron reflejando la institucionalización de las políticas públicas y culminando con la salida del país del Mapa del Hambre de las Naciones Unidas; entre 2014 y 2022 el país caminó en la dirección opuesta. El objetivo de este estudio es identificar los éxitos y desafíos encontrados en esta trayectoria, centrándose en las políticas públicas implementadas y su impacto en la realidad alimentaria y nutricional del país. El trabajo se desarrolló a partir de una revisión bibliográfica sistemática de publicaciones nacionales e internacionales, además del análisis de datos oficiales disponibles sobre el tema, buscando obtener una visión más amplia y profunda de las políticas y estrategias adoptadas. Los resultados indican que Brasil ha avanzado significativamente en la lucha contra el hambre y la malnutrición en el período analizado, gracias a la implementación de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, como el Programa Hambre Cero, el Programa Nacional de Alimentación Escolar y el Programa Bolsa Família. Hubo una reducción significativa de la tasa de desnutrición en el país, además de mejoras en la calidad de los alimentos y en el acceso a los mismos por parte de las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, aún quedan desafíos por superar en la búsqueda de una alimentación sana y de calidad para todos los brasileños, desde los sistemas agroalimentarios hasta la condición de subdesarrollo histórico del país. Para enfrentar estos desafíos, este trabajo señala la necesidad de políticas públicas más amplias e integradas que consideren la producción, la distribución, el acceso físico y financiero y el consumo de alimentos. Además, el estudio destaca la importancia de la acción conjunta entre el gobierno y la sociedad civil para crear soluciones sostenibles y duraderas a los desafíos alimentarios y nutricionales del país. En resumen, este trabajo destaca la importancia de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutrición implementadas en Brasil en las últimas dos décadas, así como los desafíos aún presentes para garantizar una alimentación sana y de calidad para toda la población. La investigación refuerza la necesidad de un abordaje más amplio y transversal de la cuestión, que implique acciones conjuntas entre los diversos actores sociales involucrados.

Palabras clave: Seguridad alimentaria y nutricional; Brasil; Hambre; Políticas públicas; Subdesarrollo

ABSTRACT

Food Security and Nutrition policies have gone through distinct phases in Brazil over the last 20 years. If from 2003 to 2014 the indices improved reflecting the institutionalization of public policies and culminating in the country's exit from the United Nations Hunger Map; between 2014 and 2022 the country walked in the reverse direction. The objective of this study is to identify the achievements and challenges encountered in this trajectory, focusing on the public policies implemented and their impact on the country's food and nutrition reality. The work was developed from a systematic literature review of national and international publications, in addition to analysis of official data available on the subject, seeking to obtain a broader and deeper view of the policies and strategies adopted. The results indicate that Brazil has made significant progress in combating hunger and malnutrition in the period analyzed, due to the implementation of public policies on food and nutritional security, such as the Zero Hunger Program, the National School Meals Program, and the "Programa Bolsa Família" (Family Grant Program). There was a significant reduction in the undernourishment rate in the country, in addition to improvements in the quality of food and access to food for the most vulnerable populations. However, the work highlights that there are still challenges to overcome in the search for healthy and quality food for all Brazilians, from the agrifood systems to the historical underdevelopment condition of the country. To face these challenges, the dissertation points out the need for more comprehensive and integrated public policies, which consider food production, distribution, physical and financial access, and consumption. In addition, the study highlights the importance of a joint action between the government and civil society in order to create sustainable and lasting solutions to the country's food and nutrition challenges. In summary, the dissertation "Food and Nutritional Security in Brazil: trajectories, achievements and challenges (2003-2022)" highlights the importance of food and nutritional security public policies implemented in Brazil in the last two decades, as well as the challenges still present to ensure healthy and quality food for the entire population. The research reinforces the need for a broader and cross-cutting approach to the issue, encompassing joint actions among the various social actors involved.

Keywords: Food and Nutrition Security; Brazil; Hunger; Public Policies; Underdevelopment

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Fome de Josué de Castro

Figura 2 – O Mapa Geográfico da fome no Brasil: percentual dos lares em insegurança alimentar grave

Figura 3 – Mapa da Fome das Nações Unidas

Figura 4 – Proporção de consumo doméstico gasto em alimentos e bebidas (entre famílias que consomem menos de US\$ 2,97 por pessoa por dia)

Figura 5 – Ações integradas do Programa Fome Zero

Figura 6 – Desenho inicial do Programa Fome Zero – Prioridades para 2003

Figura 7 – Ações do Fome Zero no Brasil em 2010

Figura 8 – Nuvem de palavras de “Uma ponte para o futuro”

Figura 9 – Números de famílias assentadas ano a ano no Brasil

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Prevalência da subalimentação no mundo, 2005 – 2020

Tabela 2 – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)

Tabela 3 – Pontos de corte segundo nível de segurança/insegurança alimentar

Tabela 4 – Custo das dietas saudáveis na América Latina e no Caribe em 2017 (USD)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Qualificações da insegurança alimentar crônica e transitória

LISTA DE SIGLAS

ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
CAD	Centros de Atenção ao Desnutrido
CadÚnico	Cadastro Único
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAN	Programa de Apoio Nutricional
PAP	Programa de Abastecimento Popular
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa de Complementação Alimentar

PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNSN	Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PROAB	Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
Rede PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	12
LISTA DE TABELAS.....	13
LISTA DE QUADROS	14
INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1 – CONCEITUALIZAÇÃO: COMPREENDENDO E DIMENSIONANDO O PROBLEMA	21
1.1. DIMENSIONANDO O PROBLEMA NO MUNDO.....	21
1.2. DIMENSIONANDO O PROBLEMA NO BRASIL.....	23
1.3. CARACTERIZANDO O PROBLEMA	27
1.4. CONCEITOS-CHAVE	29
CAP. 2 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL (2003-2018).....	43
CAP. 3 – A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA DE SAN NO BRASIL	70
3.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR	78
3.2. ESTOQUES REGULADORES	80
3.3. O ESVAZIAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CRIAÇÃO DO AUXÍLIO BRASIL	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87

INTRODUÇÃO

“A dor da fome”. Em 2021, uma reportagem do Jornal Extra rodou o mundo. O periódico trazia uma foto de capa inteira com pessoas recorrendo a rejeitos de açougues e supermercados no Rio de Janeiro para se alimentarem. O que antes era procurado para dar aos animais domésticos, passou a ser comida de famílias nas grandes cidades.

Embora o noticiário contribuísse para a visibilidade ao problema, a superficialidade com que a mídia comercial abordava a questão reproduzia um pensamento que já deveria estar superado: aquela ideia de que o Brasil sempre teve fome e que ela é intrínseca à realidade do país. Isso porque, 75 anos antes da publicação dessas reportagens, um médico brasileiro revolucionou os estudos e por conseguinte as políticas públicas de promoção à segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo – Josué de Castro.

Desde 1946, falar sobre a fome no Brasil é falar da incomensurável contribuição de Josué de Castro – e seus aportes seguem atuais. Seja pelo fato de a fome ainda persistir, seja por contrariar a contumácia daqueles que não se interessam por agir na raiz do problema e o tratam como parte da paisagem social brasileira. Se o médico brasileiro rompeu com um paradigma que não contribuía para encontrar saídas para a fome, ele também ofereceu uma nova metodologia para analisar e tratar a questão.

Tal relevância ganha corpo novamente após algumas análises – e a conveniência daqueles que estavam no poder – se apoiarem no discurso falacioso de que a pandemia de Covid-19 é a causadora da nova onda de fome que o país vivencia, mesmo após ter saído do Mapa da Fome das Nações Unidas em 2014 e, em alguns casos, promoverem intencionalmente a destruição do sistema de políticas públicas que visam minimamente mitigar o abismo social presente em nosso país. Segundo Campello e Bortoletto (2022, p.13), “usar o coronavírus para explicar o flagelo da fome que se espalhou pelo território nacional é tentar, mais uma vez, esconder o caráter estrutural e a sua natureza política e econômica baseada em um modelo excludente”.

Esta afirmação é confirmada pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que já apontava que o Brasil caminhava de volta ao Mapa da Fome mesmo dois anos antes da pandemia. Ou seja, a pandemia acirrou um quadro já apresentado pela POF, acentuando uma tendência que as estatísticas oficiais do governo brasileiro já demonstravam. Assim, torna-se importante analisar o contexto anterior à pandemia para compreender quais fatores contribuíram para que mais de 60% da população brasileira não tivesse acesso a uma alimentação adequada.

Mais uma vez retomando Josué de Castro, a fome é política - e o contexto político, institucional ou não, do Brasil durante o período analisado foi marcado por um turbilhão de acontecimentos. Insatisfações populares em 2013, consolidação de uma extrema direita, golpe político-jurídico-midiático, avanço do Estado mínimo e de políticas neoliberais com contrarreformas até culminar no bolsonarismo. Ao longo dos últimos dez anos, o Estado Democrático de Direito foi obstinadamente atacado, com o campo popular sendo ostracizado da participação social e conseqüentemente do processo de tomada de decisão da política institucional.

A situação em que se encontra o Brasil chama atenção do mundo sobretudo pelo ineditismo da volta de um país ao Mapa da Fome, mesmo após ter passado por profundas transformações como as elencadas por Campello e Bortoletto (2022, p.16):

[O Brasil] Deixou de ser o país subdesenvolvido de um povo pobre, desnutrido e majoritariamente rural, um país pobre em produção de alimentos, pobre em tecnologia, sintetizado no dilema do “pão ou aço” registrado por Josué em 1946. Tornou-se um país urbano e um dos maiores produtores de *commodities* alimentícias do mundo, detentor de alta tecnologia para produção de alimentos em clima tropical. Mas continuou marcado por profundas desigualdades estruturais, evidentes nas questões fundiária, racial, de gênero e de distribuição de renda, pela pobreza e pela má nutrição de parte de seu povo.

Campello e Bortoletto (2022) salientam as diferenças conjunturais de um país que se vê em condições similares tantos anos depois. O Brasil de hoje não é mais o país sobre o qual Josué se debruçou a entender, mas as principais causas da fome permanecem: as profundas desigualdades sociais, hoje também associadas às situações sanitárias, as crises econômicas, a instabilidade política, os deslocamentos

populacionais, a modificação de hábitos alimentares, assim como a qualidade das instituições democráticas e as mudanças climáticas, entre outros¹.

O trabalho apresentado por Josué de Castro em Geografia da Fome também apresenta a inédita metodologia de identificar as diferentes fomes existentes no Brasil e referenciá-las geograficamente. Pela relevância do autor e da obra já demonstradas aqui, e que será discutida mais profundamente nos capítulos adiante, Josué de Castro será utilizado como referência metodológica neste trabalho.

Posto o desafio, este trabalho está estruturado em cinco partes: introdução, três capítulos e considerações finais. No primeiro capítulo há uma delimitação conceitual dos termos-chave para a compreensão do marco teórico utilizado ao longo do texto. Em seguida, é possível localizar estudos e dados que trazem a dimensão numérica da insegurança alimentar no Brasil e no mundo atualmente. No segundo capítulo é possível localizar uma linha do tempo das políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil ressaltando a trajetória e os êxitos da institucionalização da agenda no Brasil. Como as políticas públicas foram sendo criadas, seu contexto e uma breve análise daquelas que se tornaram objeto deste estudo. No terceiro capítulo, o assunto é a desinstitucionalização dessas políticas. Tratar-se-á sobre quais políticas foram extintas ou esvaziadas e sua influência na atual crise de insegurança alimentar pela qual passa o Brasil. Nas considerações finais, falaremos sobre os desafios postos e as propostas de retomada desta pauta pelo terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

¹ “Propostas de combate à fome e à insegurança alimentar: relatório final”, produzido pelo Grupo de Trabalho da Universidade de São Paulo “Políticas Públicas de Combate à Insegurança Alimentar e à Fome. Disponível em: << <https://prceu.usp.br/wp-content/uploads/2021/11/Relatorio-Final-do-GT-USP-de-Combate-a-Fome-e-a-Inseguranca-Alimentar.pdf>>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2023.

Capítulo 1 – Conceitualização: compreendendo e dimensionando o problema

É paradoxal que, hoje, três recordes diferentes sejam recorrentes nas manchetes brasileiras: fome, desmatamento e produção de grãos”

Tereza Campello

A fome² persiste no mundo com o passar de séculos e governos em todos os continentes. Após um breve período de decrescimento, o número de pessoas vivendo nessa situação voltou a crescer a partir de 2014. No entanto, esse grave problema político da humanidade segue recebendo pouca atenção na agenda internacional.

Segundo o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA *apud* CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO, 2021), o aumento da fome pode ser explicado por diversos motivos: conflitos, mudanças climáticas, alta de preços de combustíveis, fertilizantes e sementes (e o conseqüente aumento no preço dos alimentos) e nossos sistemas de produção e de distribuição de alimentos.

O objetivo deste capítulo é delimitar o objeto de estudo, entender onde ele se manifesta e quantificá-lo. Por se tratar de um problema social fruto da desigualdade, suas características se manifestam de igual maneira sob a questão.

1.1. Dimensionando o problema no mundo

O relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo” (SOFI, na sigla em inglês), elaborado por agências especializadas da Organização das Nações Unidas (FAO *et al.*, 2021) durante a pandemia de COVID-19, aponta que o mundo não está progredindo para garantir o acesso a alimentos nutritivos para todas as pessoas durante todo o ano, nem para erradicar todas as formas de desnutrição.

² A fome, também enunciada como “insegurança alimentar grave” é a insuficiência aguda e permanente de alimentos para satisfazer as necessidades energéticas mínimas das pessoas (TAKAGI).

De acordo com FAO *et al.* (2021), entre 720 e 811 milhões de pessoas no mundo estavam em situação de fome em 2020, 118 milhões a mais que no ano anterior – 46 milhões a mais na África, 57 milhões a mais na Ásia e 14 milhões a mais na América Latina e no Caribe em relação a 2019. Quase uma a cada três pessoas no mundo - 2,37 bilhões - não tiveram acesso a alimentação adequada em 2020, um aumento de 320 milhões em apenas um ano. Além disso, quase 12% da população estava em situação de insegurança alimentar grave, representando 928 milhões de pessoas, 148 milhões a mais que em 2019.

A pandemia de Covid-19 é um dos fatores responsáveis pelo agravamento do número de pessoas em situação de má nutrição no mundo. O relatório apresenta ainda a estimativa de 30 milhões de pessoas a mais em situação de fome até 2030 do que o esperado se não houvesse a pandemia. O aumento no último ano foi equivalente ao somatório dos cinco anos anteriores. A obesidade também cresce rapidamente em todas as regiões do globo (FAO *et al.*; 2021).

No ano seguinte, o SOFI (FAO *et al.*, 2022) mostrou que, embora a pandemia de Covid-19 já apresentasse sinais de melhoras com o avanço da vacinação no mundo, a fome aumentou novamente – ainda que em um ritmo mais desacelerado em relação ao ano anterior. Segundo o documento, 9,8% da população mundial, um aumento de 46 milhões de pessoas, vivem atualmente sem ter acesso suficiente a alimentos todos os dias. A projeção das instituições das Nações Unidas responsáveis pelo relatório é de que 670 milhões de pessoas sigam padecendo de fome até 2030 – o mesmo valor de 2015, quando a Agenda 2030, que traça os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis a serem cumpridos pelos países até 2030, foi estabelecida (FAO *et al.*, 2022).

Esse aumento reflete as desigualdades enfrentadas interna e externamente pelos países. Os Estados não se recuperaram da mesma forma e com a mesma velocidade no centro e na periferia do capitalismo mundial desta grave pandemia e seus efeitos socioeconômicos. Da mesma forma, os rendimentos das famílias passaram a patamares ainda mais desiguais.

Esta questão também se reflete em outras desigualdades, como a de gênero. Aumentou o número de mulheres em insegurança alimentar em relação ao de

homens: atualmente 11 a cada 10 frente a 10,6 no ano anterior, além de um aumento no número de mulheres em situações de insegurança alimentar grave ou moderada e uma estimativa de cerca de 30% das mulheres entre 15 e 49 anos possuírem anemia. (FAO *et al.*, 2021)

A América Latina e o Caribe foram líderes na redução da fome até 2014, quando se inicia a reversão desse quadro. Atualmente, o Haiti é o país onde a fome tem maior incidência na região. Na América Central, o corredor seco é afetado pelas mudanças climáticas que motivam forte imigração sobretudo para os Estados Unidos. Na América do Sul, a piora é puxada pela situação da Venezuela. Atualmente 205 milhões de latino-americanos e caribenhos vivem em situação de insegurança alimentar moderada ou severa, quase uma a cada três pessoas³. Um continente grande produtor de alimentos e países que possuem renda média-alta, mas cidadãos que vivem em condições que não condizem com o século XXI.

O SOFI (FAO *et al.*, 2022) também aponta que a piora dos índices ocorreu principalmente em países afetados por conflitos, extremos climáticos e crises econômicas. Para este trabalho, este último é mais relevante.

De acordo com o relatório (FAO *et al.*, 2021), quase todos os países de rendas média e baixa foram afetados por crises econômicas induzidas pela pandemia. Entre eles, a América Latina se destacou como uma das regiões mais afetadas economicamente, associado a crises políticas. No entanto, atribuir apenas à pandemia o aumento do número de pessoas convivendo com a fome é um equívoco sobre o qual Josué de Castro já alertava: a fome não é um problema com origens em causas naturais – e ela permanece como um problema residual e ocultado.

1.2. Dimensionando o problema no Brasil

Josué de Castro trouxe valiosas contribuições estruturantes para tratar de segurança alimentar no Brasil. Uma delas foi de estabelecer a geografia como método no qual o geoprocessamento e a multidisciplinaridade são os elementos básicos. Para ele, era necessário compreender quantas e quais pessoas passavam fome nas

³ Informação fornecida por Julio Berdegué, Diretor-Geral Adjunto e Representante Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, em sua aula “Panorâmica da Fome na ALC e Brasil, antes e após pandemia” durante o curso “O Impacto da Pandemia na Segurança Alimentar: Brasil e América Latina”, 2021.

diferentes regiões do Brasil e determinar suas causas e consequências. Esta metodologia cresceu muito aos estudos que, até então, consideravam medidas estatísticas pouco adequadas e funcionais à realidade de países desiguais como o Brasil. Josué de Castro defendia que a média, como visto no PIB *per capita*, não era um bom parâmetro, pois mascarava a realidade heterogênea, desigual e injusta, além de não ser capaz de explicar a natureza dos fenômenos sociais. Seus estudos levaram a criação do primeiro Mapa da Fome do Brasil (NASCIMENTO, 2022).

No estudo, Castro (1946) elabora um mapa do Brasil dividido por regiões de acordo com as características nutricionais da população. Assim, o país divide-se em região Amazônica, Nordeste açucareiro, Sertão Nordestino, Centro-Oeste e Extremo-Sul, divergindo da divisão oficial baseada em estados da federação.

Figura 1: Mapa da Fome de Josué de Castro



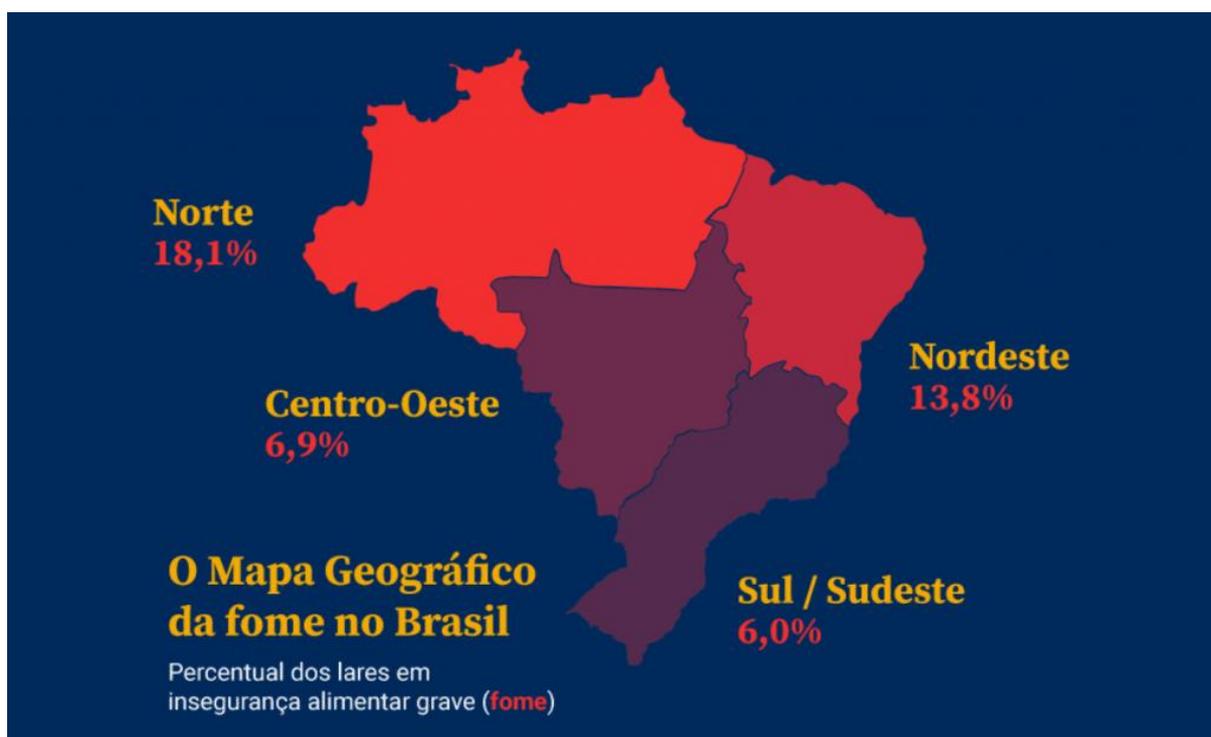
Fonte: Geografia da Fome (1946) *apud* Nascimento (2022, p. 45)

Em 2020, pesquisa do IBGE estimou que 36,7% dos domicílios brasileiros estejam com algum grau de insegurança alimentar, totalizando 84,9 milhões de

peças – aproximadamente 40% da população do país no mesmo ano (IBGE, 2020). No ano seguinte, em 2021, a ONG Oxfam divulgou que o número de pessoas em situação de insegurança alimentar alcançou os 116,8 milhões, e 19,1 milhões estariam passando fome no Brasil. Historicamente, essas populações estão majoritariamente nas regiões Norte – 18,1% - e Nordeste – 13,8%, em seguida as regiões Centro-Oeste com 6,9% e Sul-Sudeste com 6%.

Em 2022, uma nova alta. De acordo com o *2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil* realizado em 2022, 33,1 milhões de pessoas não tem o que comer no Brasil e mais de metade da população convive com algum grau de insegurança alimentar. Tamanho retrocesso levou o país aos patamares encontrados na década de 1990.

Figura 2: O Mapa Geográfico da fome no Brasil: percentual dos lares em insegurança alimentar grave



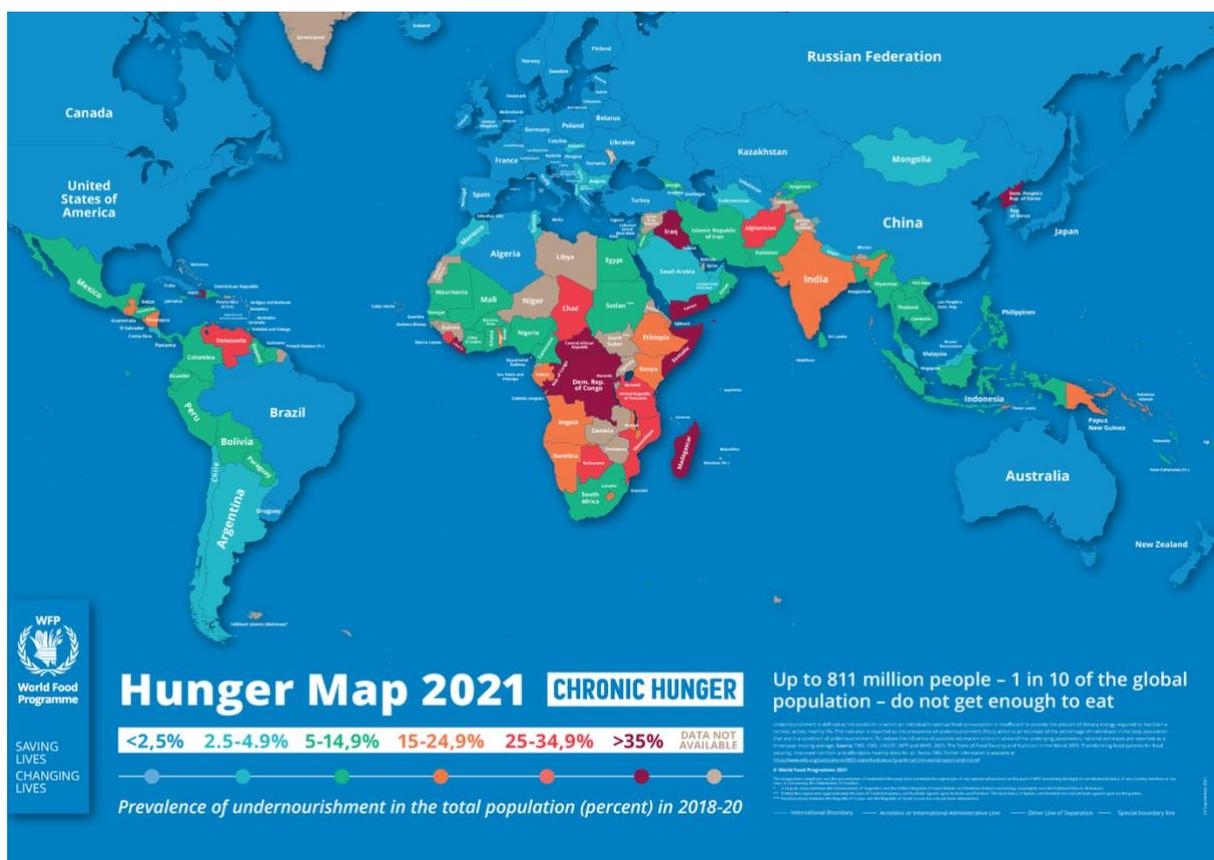
Fonte: OXFAM (2021)

A fome nos lares brasileiros possui características de gênero, raça e grau de escolaridade: 11,1% dos lares chefiados por mulheres, 10,7% dos lares chefiados por

pessoa preta ou parda e 14,7% dos lares chefiados por pessoa com baixa escolaridade estão em situação de fome atualmente.

Esta iniciativa se soma às Nações Unidas, que publica anualmente o Mapa da Fome no qual destacam-se os países por prevalência da subnutrição (PoU, na sigla em inglês) na população total, em porcentagem. Diz-se que o país “está no Mapa da Fome” quando 5% ou mais de sua população está em prevalência de subnutrição, quando o consumo de alimentos não é suficiente para manter uma vida ativa e saudável. A seguir, o mais recente Mapa da Fome publicado pelas Nações Unidas:

Figura 3 – Mapa da Fome das Nações Unidas



Fonte: Programa Mundial de Alimentos (PMA/WFP), (2021)

O Brasil saiu do Mapa da Fome em 2014, sendo reconhecido mundialmente pelos avanços alcançados na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada

e saudável. No entanto, apesar de pesquisadores brasileiros alertarem sobre a reversão dessa tendência, a ONU não colocou o país novamente no Mapa da Fome.

Isso aconteceu principalmente por dois motivos. A organização mudou a metodologia, passando a usar outra abordagem na transição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, o Brasil internamente faz uso de outro indicador, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – que será abordada mais adiante. Enquanto a PoU mede o percentual de pessoas subalimentadas – e não consegue detectar melhoras abaixo de 2,5% –, a EBIA detecta casos em que ao menos uma pessoa tenha passado fome em um domicílio. Ou seja, a sensibilidade da metodologia adotada pelo Brasil é maior e, por consequência, capaz de antecipar uma condição ainda não apontada pela metodologia das Nações Unidas.

1.3. Caracterizando o problema

Josué de Castro coloca a fome como um fenômeno social. O conceito de “fenômeno social total” foi inicialmente formulado pelo sociólogo francês Marcel Mauss em “Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas”, publicado em 1923. Segundo ele, no fato social total exprimem-se, de uma só vez, as mais diversas instituições: religiosas, jurídicas, morais (políticas e familiares) e econômicas (MAUSS, 2003). Por conseguinte, o conceito estabelece dois princípios essenciais. O primeiro é que um fenômeno social é sempre complexo e apresenta várias dimensões e, portanto, pode ser visto e compreendido por diversos ângulos e dimensões existentes. O segundo é que, como social, todo comportamento se volta para a sociedade ou para o grupo e, portanto, só pode ser compreendido e analisado a partir das relações que estabelece com a sociedade.

Segundo Josué de Castro, a fome é o fruto de um padrão de organização social, econômico, político e cultural relacionado ao aumento populacional, mas sobretudo, ao modo de distribuição da renda ou da riqueza. Em *Geopolítica da Fome* (1968), o autor explicita que a fome em suas diferentes formas, seja quantitativa, seja qualitativa, é sempre um resultado imediato do subdesenvolvimento que, segundo ele, “é o desnível e a disparidade entre os níveis de produção, de renda e de capacidade de consumo entre diferentes camadas sociais e entre diferentes regiões que compõem o espaço sociogeográfico da nação” (p. 66). O atraso no setor rural,

principalmente no que diz respeito à concentração fundiária, era percebido por ele como uma das principais causas do subdesenvolvimento no Brasil, fruto do arcaísmo de estruturas agrárias estabelecidas desde a colonização.

Para Prado Júnior (1945) e Furtado (1959), a colonização representou a entrada do Brasil no sistema capitalista mundial e alguns de seus traços persistem na vida social e econômica brasileira ainda hoje, tais como: concentração fundiária, monocultura de exportação, desigualdades econômicas e sociais. Ao longo dos anos, essas desigualdades foram compreendidas como fenômenos naturais e imutáveis de nossa história – como a seca –, e foram pano de fundo de obras clássicas da literatura nacional, como *Memórias Póstumas de Brás Cubas* de Machado de Assis, *Os Sertões* de Euclides da Cunha e *Vidas Secas* de Graciliano Ramos.

Schwarz faz sua análise social baseada nas obras da literatura brasileira⁴ e conclui que a colonização produziu três classes de população:

[o] latifundiário, o escravo e o 'homem livre', na verdade dependente. Entre os primeiros dois a relação é clara, é a multidão dos terceiros que nos interessa. Nem proprietários nem proletários, seu acesso à vida social e a seus bens depende materialmente, indireto ou direto, de um grande." (SCHWARZ, 1977, p. 16)

Assim, observa-se a divisão da sociedade em classes logo no momento de seu cerne enquanto nação inserida na sociedade capitalista mundial.

Schwarz sintetiza que

o que esses livros [*A Mão e a Luva* (1874), *Helena* (1876) e *Jaiá Garcia* (1878), de Machado de Assis] estão dizendo é que se a gente de posse tratasse os pobres de modo menos bárbaro seria melhor para todo mundo, inclusive para os ricos, já que teríamos uma sociedade mais civilizada. (SCHWARZ, 1999, p. 223)

Antes mesmo de a fome ser um tema da agenda internacional, o tema da desigualdade era uma questão debatida pela sociedade. O autor acrescenta que há uma mudança de percepção nas obras “[n]a qual as relações entre os proprietários e seus dependentes não vão se resolver segundo as regras da civilidade, porque o interesse dos primeiros não é este” (SCHWARZ, 1999, p. 224). Assim, o autor

4 Schwarz defende a relevância da representação da realidade do país nas obras de literatura, ao exemplo do que nos é apresentado em *Os Pobres na Literatura Brasileira*: “que poetas sabem muito sobre muita coisa, inclusive, por exemplo, sobre a pobreza.” (SCHWARZ, 1983, p. 7)

demonstra como a literatura da época já trazia o retrato da pobreza e da desigualdade entre as classes sociais no Brasil.

De acordo com Gohn (1996), há registros de protestos contra a fome no Brasil desde o século XIX, como o Movimento dos Quebra-Quilos iniciado em 1850 contra o sistema de pesos e medidas pelo qual as pessoas se sentiam enganadas; o Protesto Contra Alta de Gêneros Alimentícios em 1858 em Salvador sob as palavras de ordem “queremos carne sem osso e farinha sem caroço”; a revolta contra os altos preços de mercadorias importadas e baixo preço oferecido pelos gêneros alimentícios produzidos nacionalmente em 1872 e o surgimento em 1918 do Movimento de Comitês de Combate à Fome no Rio de Janeiro. Outras revoltas tiveram lugar no Brasil também pelos preços e escassez de alimentos. De acordo com Burnier (2000), com a introdução do café na economia brasileira e o fim do tráfico negreiro, a oferta de alimentos decresceu devido à diminuição de terras agricultáveis destinadas à subsistência e o aumento do número de pessoas nas cidades.

No entanto, a agenda da Segurança Alimentar e Nutricional adentrou a agenda política nacional apenas após estudos do médico brasileiro Josué de Castro que demonstravam ser a fome um problema social, demandando ações sociais e coletivas para ser superada. A nova abordagem dada por Castro ao antigo problema acrescentou duas categorias: a fome epidêmica, causada por catástrofes ecológicas ou políticas; e a fome endêmica, ou “subalimentação”, quando não se consome nutrientes suficientes para a manutenção da saúde vital (CASTRO, 1980). O também sociólogo Gláucio Soares (1973) apresenta-nos o conceito de “fome política”, com destaque para a falta de participação popular na Revolução de 1930 quando permanece a desigual distribuição de terras. A fome de hoje, porém, não é a mesma de antes.

1.4. Conceitos-chave

Alguns conceitos são fundamentais para compreender e dimensionar o problema em estudo. Cabe explicitar aqui as definições empregadas para fome, segurança alimentar e insegurança alimentar e pobreza, a seguir.

Castro (1980) define a fome diferenciando-a daquela surgida em caráter excepcional como:

Pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias. É principalmente o estudo dessas coletivas fomes parciais, dessas fomes específicas, em sua infinita variedade, que constitui o objetivo nuclear de nosso trabalho (CASTRO, 1980, p. 37).

A importância do fim da primazia do econômico sobre o político de modo que haja o “estabelecimento de formas políticas dispostas a sacrificar os interesses do lucro pelos interesses reais das coletividades” (*ibidem*, p. 38). Assim, essa nova abordagem apresentada é relevante para os estudos da fome pois, assim como Josué de Castro nos apresenta, a problemática passa a ter simultaneamente um caráter médico, nutricional, geográfico, cultural, político, agrícola, fisiológico, biológico etc. (CASTRO, 1980). Portanto, passa-se a compreender a fome como um fenômeno multidimensional.

Josué de Castro acrescenta que as guerras mundiais – e os doze milhões de mortos pela fome – foram fatores motivadores para que a temática passasse a ser discutida no Brasil. No entanto, como anteriormente apresentado, a fome já fazia parte do cotidiano e das agitações políticas no país. Não obstante, é esse o marco para o debate a nível global acerca do tema com a Conferência da Alimentação de *Hot Springs* em 1943 de onde se originou a Organização para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas.

Segundo Pinheiro e Carvalho (2010, p. 122),

no contexto das políticas públicas brasileiras, a fome é o problema que coloca em pauta a temática da alimentação e nutrição. Ela é identificada como uma demanda, mas ainda hoje não suficientemente problematizada, o que sistematicamente adia sua solução política.

De acordo com Pinheiro e Carvalho (2010, p. 122), “apenas muito recentemente [a fome] é considerada uma manifestação da insegurança alimentar e nutricional a que está submetida uma população ou grupo de pessoas”. Acrescentam:

na abordagem do fenômeno da fome, o não acesso à alimentação deve ser entendido como violação a um direito humano que, por sua vez, compreende um padrão alimentar adequado às necessidades biológicas, culturais e sociais dos indivíduos de acordo com as fases do curso da vida. (PINHEIRO; CARVALHO, 2010, p. 126)

O termo Segurança Alimentar foi cunhado após a Primeira Guerra Mundial e seu conceito está relacionado à segurança nacional. Considera-se que a soberania de um país está ameaçada quando “não assegura à sua população alimento em quantidade e qualidade suficientes, não prevê estoques reguladores, nem medidas preventivas às calamidades naturais e vê-se obrigado a importar alimentos imprescindíveis à cesta básica.” (CHRISTO, 2003)

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) traz a definição de segurança alimentar como

quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares de uma vida ativa e saudável. (CÚPULA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO, 1996)

Durante os governos Lula da Silva, o Brasil acumulou elaborações acerca do tema, fruto sobretudo do engajamento da sociedade civil, levando à acepção na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que define a segurança alimentar 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, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006)

Há quatro dimensões intrínsecas à segurança alimentar a partir dessa definição. A primeira delas diz respeito à disponibilidade de alimentos, determinada pelo nível de produção de alimentos, de estoque e de comércio; a segunda, ao acesso físico e econômico aos alimentos a nível familiar, enfocando em renda, mercados e preços para alcançar os objetivos de segurança alimentar, não se restringindo a nível nacional e internacional; a terceira, à uma boa utilização biológica dos alimentos levando à ingestão suficiente de energia e nutrientes, o que envolve a preparação, a diversidade e a distribuição intra-domiciliar de alimentos, e determina o estado nutricional dos indivíduos e, por fim, a quarta dimensão diz respeito à estabilidade das três dimensões acima citadas ao longo do tempo. Condições climáticas adversas, instabilidade política ou fatores econômicos (desemprego, aumento do preço dos alimentos) pode ter um impacto no *status* da segurança alimentar. Em síntese, a segurança alimentar é atingida quando todas as quatro dimensões são atendidas simultaneamente (FAO, 2008).

O ponto de diferenciação dos conceitos apresentados por ambos está baseado em outro conceito, o de soberania alimentar:

A soberania alimentar é um princípio crucial para a garantia de segurança alimentar e nutricional e diz respeito ao direito que tem os povos de definirem as políticas, com autonomia sobre o que produzir, para quem produzir e em que condições produzir. Soberania alimentar significa garantir a soberania dos agricultores e agricultoras, extrativistas, pescadores e pescadoras, entre outros grupos, sobre sua cultura e sobre os bens da natureza (BRASIL, [n.d.]).

Ou seja, para o Brasil, a segurança alimentar só é atingida quando seus povos tiverem autonomia para definir culturalmente as fontes de micro e macronutrientes necessários a uma dieta saudável.

A segurança alimentar também está relacionada à eficiência agrícola e ao desperdício de alimentos. A FAO estima que 30% da produção mundial seja desperdiçada anualmente⁵. Conti (2013) acrescenta o caráter dinâmico e multidimensional da segurança alimentar e nutricional. Uma maneira de quebrar o ciclo de dependência externa foi evidenciada no Censo Agropecuário de 2006 que demonstrou que a agricultura familiar é responsável por 80% da produção de alimentos que compõem a cesta básica necessária à segurança alimentar e nutricional de brasileiros. Destaca-se, portanto, que para além da importância da produção *per se*, a agricultura familiar produz os alimentos em conformidade com as necessidades alimentares e nutricionais contribuindo também para a redução da pobreza rural. Visando reduzir a pobreza urbana foi criado o programa de transferência de renda Bolsa Família, agregando experiências passadas e institucionalizando-as por meio da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A má nutrição é o “estado fisiológico anormal devido a um consumo insuficiente, desequilibrado ou excessivo de macro ou micronutrientes”. A má nutrição inclui a desnutrição (atraso no crescimento e emagrecimento infantis e carência de vitaminas e minerais) assim como o sobrepeso e a obesidade.

Por subalimentação entende-se “a condição na qual se encontra uma pessoa cujo consumo habitual de alimentos não basta para proporcionar-lhe a energia alimentar que necessita para levar uma vida normal, ativa e saudável.” (PMA, 2020)

⁵ Disponível em: <<https://movimentoods.org.br/blog/2019/02/17/fao-30-de-toda-a-comida-produzida-no-mundo-vai-parar-no-lixo/>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

O PMA acrescenta no documento que “para reduzir a incidência de possíveis erros de estimativa em alguns parâmetros básicos, as estimativas nacionais são apresentadas como uma média trienal variável” (2020, tradução nossa). Decorrentes dela, há também a prevalência da subnutrição (PoU, na sigla em inglês), que é uma “estimativa da porcentagem de indivíduos da população total que padecem da subnutrição”⁶ (tradução livre); e o número de pessoas subnutridas (NoU, na sigla em inglês) sendo a “estimativa do número de indivíduos da população total que padecem da subnutrição”⁷ (tradução livre).

De acordo com FAO *et al.* (2021), a prevalência da subnutrição está crescente no mundo desde 2015:

Tabela 1 – Prevalência da subalimentação no mundo, 2005 – 2020

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mundo	12,4	9,2	8,3	8,3	8,1	8,3	8,4	9,9
África	21,3	18,0	16,9	17,5	17,1	17,8	18,0	21,0
Ásia	13,9	9,5	8,3	8,0	7,8	7,8	7,9	9,0
América Latina e o Caribe	9,3	6,9	5,8	6,8	6,6	6,8	7,1	9,1
Caribe	19,2	15,9	15,2	15,4	15,3	16,1	15,8	16,1
América Latina	8,6	6,2	5,1	6,2	6,0	6,1	6,5	8,6
América Central	8,0	7,4	7,5	,1	7,9	8,0	8,1	10,6
América Do Sul	8,8	5,7	4,2	5,4	5,2	5,4	5,8	7,8
Oceania	6,9	5,3	6,1	6,2	6,3	6,2	6,2	6,2
América do Norte e Europa	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5

Fonte: FAO *et al.* (2021)

No entanto, embora o conceito mais utilizado seja de segurança alimentar, o problema está em sua ausência, ou seja, na insegurança alimentar. A FAO estabelece dois tipos de insegurança alimentar: a crônica e a transitória, qualificadas no quadro abaixo. Ela é classificada em i. leve, quando acontece em decorrência da falta de disponibilidade de alimentos, devido a problemas com a sazonalidade; ii. moderada, quando a variedade e a quantidade de alimentos disponíveis ficam limitadas e

6 https://sdg.tracking-progress.org/indicador/2-1-1-prevalence-of-undernourishment/?__cf_chl_managed_tk__=pmd_b3e8920fbd8e1a6076b4d10cfa75770ce3dee6c8-1626461487-0-gqNtZGzNAuKjcnBszQj6

7 *Ibidem*

prejudicam o consumo sob o ponto de vista nutricional e iii. aguda, quando não é possível fazer nenhuma refeição durante um ou mais dias.

Internacionalmente, mede-se a insegurança alimentar por meio da Escala de Experiência da Insegurança Alimentar (FIES, na sigla em inglês). Trata-se de um conjunto de oito perguntas dirigidas a pessoas e lares para que informem suas condições e experiências normalmente relacionadas com a falta de acesso aos alimentos. De acordo com a FIES, insegurança alimentar moderada é o nível de insegurança alimentar em que as pessoas enfrentam incertezas com respeito a sua capacidade de obter alimentos e se veem obrigadas em certas épocas do ano a reduzir a quantidade ou a qualidade dos alimentos que consomem por carecer de dinheiro ou outros recursos. Por conseguinte, define-se como a falta de um acesso uniforme a alimentos, o que reduz a qualidade da dieta, interrompe os hábitos alimentares e pode ter consequências negativas para a nutrição, a saúde e o bem-estar; e insegurança alimentar grave é o nível de insegurança alimentar no qual as pessoas provavelmente ficaram sem alimentos, sofrem fome e, no caso mais extremo, passam dias sem comer, colocando em grave risco sua saúde e bem-estar.

O Brasil desenvolveu sua própria escala com quatorze perguntas, tendo como referência a escala americana, por meio de pesquisa de cinco instituições de ensino superior nacionais – Unicamp, UnB, UFPB, INPA e UFMT. A EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – mede a percepção e vivência de insegurança alimentar e fome no nível domiciliar com a capacidade de mensurar quantitativamente a dificuldade de acesso familiar aos alimentos e as dimensões psicológicas e sociais da insegurança alimentar (BRASIL, 2014).

Tabela 2 - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)

1. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?

2 - Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?

3 - Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?

4 - Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou?

5 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?

6 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez comeu menos do que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?

7 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?

8 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?

9 - Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida?

10 - Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida?

11 - Nos últimos três meses, alguma vez, foi diminuída a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos de idade, porque não havia dinheiro para comprar comida?

12 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?

13 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?

14 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar comida?

Fonte: BRASIL (2014)

Atribui-se um ponto a cada resposta positiva e zero pontos a cada resposta negativa. Assim, obtém-se a categorização de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 3 - Pontos de corte segundo nível de segurança/insegurança alimentar

	Domicílios com menores de 18 anos	Domicílios sem menores de 18 anos
Segurança Alimentar	0	0
Insegurança Alimentar Leve	1-5	1-3
Insegurança Alimentar Moderada	6-9	4-5
Insegurança Alimentar Grave	10-14	6-8

Fonte: BRASIL (2014)

Além disso a insegurança alimentar pode ser classificada também quanto ao tempo, como se pode observar no quadro a seguir.

Quadro 1 – Qualificações da insegurança alimentar crônica e transitória

	INSEGURANÇA ALIMENTAR CRÔNICA	INSEGURANÇA ALIMENTAR TRANSITÓRIA
É	Longo prazo ou persistente	Curto prazo e temporária
Acontece quando	As pessoas são incapazes de atender às suas necessidades alimentares mínimas por um período prolongado.	Há uma queda repentina na capacidade de produzir ou acessar alimentos suficientes para manter um bom estado nutricional.
Resultado de	Longos períodos de pobreza, falta de recursos e acesso inadequado aos recursos produtivos e financeiros	Choques de curto prazo e flutuações na disponibilidade de alimentos e acesso aos alimentos, incluindo variações ano a ano na produção de alimentos no mercado interno, os preços dos alimentos e a renda familiar.
Pode ser superada com	Medidas típicas de desenvolvimento a longo prazo também para lidar com a pobreza, como educação ou acesso a recursos produtivos, como crédito. Eles também precisam de acesso mais direto aos alimentos para permitir que aumentem sua capacidade produtiva.	A insegurança alimentar transitória é relativamente imprevisível e pode emergir repentinamente. Isso dificulta o planejamento e a programação e requer diferentes capacidades e tipos de intervenção, incluindo programas de capacidade de alerta precoce e rede de segurança.

Fonte: FAO, 2008, tradução livre

Outro conceito importante para esta discussão é o de soberania alimentar, conceito político contra hegemônico cunhado e impulsionado pela Via Campesina (1996). Ele foi criado em contraposição à ideia de comida como mercadora ou como produto, e diz respeito ao direito de as pessoas definirem seus próprios padrões de alimentação, organização de produção e distribuição dos alimentos de maneira a garantir a segurança alimentar. Ou seja, é a dimensão

Este conceito está parcialmente presente na concepção de segurança alimentar utilizada pelo Brasil a partir do momento em que a cultura da escolha dos alimentos é considerada um ponto importante na alimentação das famílias.

Esses conceitos unem-se na ideia de dieta saudável. De acordo com a FAO, é preciso cumprir quatro condições para obtê-la: i. uma dieta que tenha menos de 30% de suas calorias vindas de gordura e não se admite gordura trans; ii. menos de 5% de açúcar adicionado - o açúcar deve vir de fontes como frutas; iii. mínimo de 400g de frutas e verduras por dia; e iv. menos de 5g de sal por pessoa por dia (informação verbal)⁸.

Considerando que renda e educação são aspectos definidores da qualidade do consumo alimentar, outro conceito fundamental para esta discussão é o de pobreza, fenômeno multidimensional e complexo que se manifesta em diversas searas. Inicialmente se pode conceber a pobreza como conceito relativo ou absoluto. No primeiro caso, a pobreza é analisada macroeconomicamente. Observa-se, portanto, a ausência de condições favoráveis ao indivíduo ou renda, como a renda *per capita* em relação a outros indivíduos. No segundo, em relação à linha da pobreza, limite monetário de US\$ 1,90 diário, considerado internacionalmente valor mínimo para sua subsistência. Diz-se que um indivíduo está em situação de pobreza quando sua renda é inferior ao estabelecido equivalente em moeda nacional.

⁸ Informação fornecida por José Graziano da Silva em sua aula “O que é segurança alimentar?” durante o curso “O Impacto da Pandemia na Segurança Alimentar: Brasil e América Latina”, 2021.

A Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento – OCDE – define como pobreza algo que “abrange diferentes dimensões da privação relacionadas às capacidades humanas, incluindo consumo e segurança alimentar, saúde, educação, direitos, voz, segurança, dignidade e trabalho decente” (FAO, 2008, p. 3, tradução livre). Nesse sentido, a FAO acrescenta que “enquanto a pobreza é, indubitavelmente, uma causa da fome, a ausência de uma nutrição adequada é, por si só, uma causa da pobreza” (FAO, 2008, p. 3, tradução livre).

As Nações Unidas foram criadas no pós-Segunda Guerra para reunir países e fazer recomendações nos diferentes campos. Nesse sentido, o Programa Mundial de Alimentos desempenha esta função para programas emergenciais de alimentação e a FAO para alimentação e agricultura. O sistema ONU tem como papel alertar e chamar atenção para as agendas, mas não é vinculante – está subordinado às pretensões dos governos que financiam e gerenciam as diretorias das organizações. Assim, os governos podem betar, mas também podem aprovar uma recomendação e não a seguir.

Dentre as recomendações traçadas pelas Nações Unidas estão a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Trata-se de dezessete objetivos nos quais os primeiros são erradicação da pobreza (ODS 1) e fome zero (ODS 2) que condicionam todos os demais. Para tratar do ODS 2 foi criado o Conselho de Segurança Alimentar Mundial na sede da FAO em Roma. Ainda na gestão de José Graziano da Silva, o Secretário-Geral propõe, por recomendação da FAO, uma cúpula dos sistemas alimentares para 16 de outubro de 2021. Tal cúpula teria cinco objetivos: garantir a SAN de todos até 2030; mudar os hábitos para padrões de consumo mais sustentáveis que afetem menos a natureza; impulsionar uma produção de alimentos que seja compatível com a preservação ambiental; promover uma distribuição dos recursos e da riqueza e dos meios de subsistência mais justa; e construir um sistema alimentar mais resistente, resiliente aos choques climáticos, choques de oferta e principalmente às tensões sociais, políticas e militares.⁹

O ODS 2 já estava atrasado, o que piorou com a chegada da pandemia de COVID-19. Mesmo antes de seu surgimento, a comissão Lancet já estava preocupada

9 Informação fornecida por José Graziano da Silva em sua aula “O que é segurança alimentar?” durante o curso “O Impacto da Pandemia na Segurança Alimentar: Brasil e América Latina”, 2021.

com a sindemia global de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas. O relatório publicado evidenciou que os sistemas alimentares não estão produzindo alimentos saudáveis, não foram produzidos para isso. Ao contrário, estão na mão do setor privado com o objetivo de dar lucro, então nem tudo que é produzido é saudável, mas produtos com altos teores de açúcar, gordura trans e sal. A obesidade hoje é, ao lado da fome, um grande desafio para a SAN e um grande problema para a humanidade. Sobram milho, trigo e arroz, mas faltam frutas, verduras, legumes, produtos frescos e carnes. Falta incentivo governamental para o consumo de alimentos saudáveis. Para tanto, há dois tipos de medidas possíveis: as brandas, induzidas, via preços; e as rigorosas, que advêm de intervenção e regulamentação governamental para proteger os consumidores (SWINBURN *et al.*, 2019).

Segundo Graziano¹⁰, o Brasil talvez seja o melhor exemplo para demonstrar a relação entre o que comemos, a fome, a obesidade e o impacto no meio ambiente. Está cada vez mais clara a relação com a falta de ação do governo, a falta de implementação de políticas que existem para preservar a Amazônia e o Pantanal, mas não são seguidos. O mesmo acontece com a nossa alimentação. A obesidade está relacionada a problemas cardíacos, ingestão de açúcares e outras enfermidades. A melhor prevenção para ela é a ingestão de alimentos saudáveis. Mas como ter acesso a esta comida se ela é a mais cara?

Em 2014, os meios de comunicação em massa publicavam uma das maiores conquistas sociais do Brasil: sua saída do mapa da fome. Em 2003 implantou-se no Brasil o Programa Fome Zero¹¹, nome fantasia de uma política de segurança alimentar composta por programas como o Programa de Aquisição de Alimentos, que compra produtos da agricultura familiar para fazer os estoques reguladores, úteis em momentos de carestia como em alta do arroz, do feijão etc. O Fome Zero também usou uma série de outras políticas que já estavam implantadas como o da Merenda Escolar. Passou-se então a garantir que ao menos 30% deveriam vir da agricultura familiar, não mais apenas de grandes redes de supermercados e alimentos ultra processados como outrora. Esse conjunto de ações teve resultados melhores do que o esperado e em menos de dez anos o país saía do mapa da fome.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Idem

No entanto, simultaneamente à saída do mapa da fome, o Brasil estava prestes a entrar no mapa da obesidade. Diferentemente da fome, a obesidade se manifesta em todos os estratos sociais e deve-se principalmente ao consumo de ultra processados, seja pela facilidade de acesso, seja pela rotina. Os dados divulgados pela FAO demonstram que o Brasil estaria de volta ao mapa da fome antes mesmo da pandemia se continuasse a desmontar a política de SAN que havia sido criada, como vemos agora o aumento dos preços do arroz e do feijão pela falta de estoque regulador pela opção governamental de não fazer estoque.

Outro ponto de grande relevância é apontado também pela FAO (HLPE, 2019) ao demonstrar que o Brasil, um dos maiores produtores e exportadores de alimentos, tem a comida mais cara para o consumidor final. Da edição de 2020 do relatório SOFI, as agências abordam o custo das dietas saudáveis. Isso tem relação direta com o impacto da COVID-19. A América Latina e o Caribe são a região do planeta onde é mais caro alimentar-se bem e saudavelmente. Entre as commodities apresenta o preço mais baixo, mas quando falamos de frutas, verduras e legumes, os preços impossibilitam o acesso a boa parte da população. Tais preços refletem políticas como as que incentivam o uso de fertilizantes e defensivos agrícolas, mas não possui uma política de incentivo ao pequeno produtor que produz frutas, verduras e legumes saudáveis. A falta desse componente estrutural leva o Brasil a retornar ao mapa da fome a entrar no mapa da obesidade.

Tabela 4 - Custo das dietas saudáveis na América Latina e no Caribe em 2017 (USD)

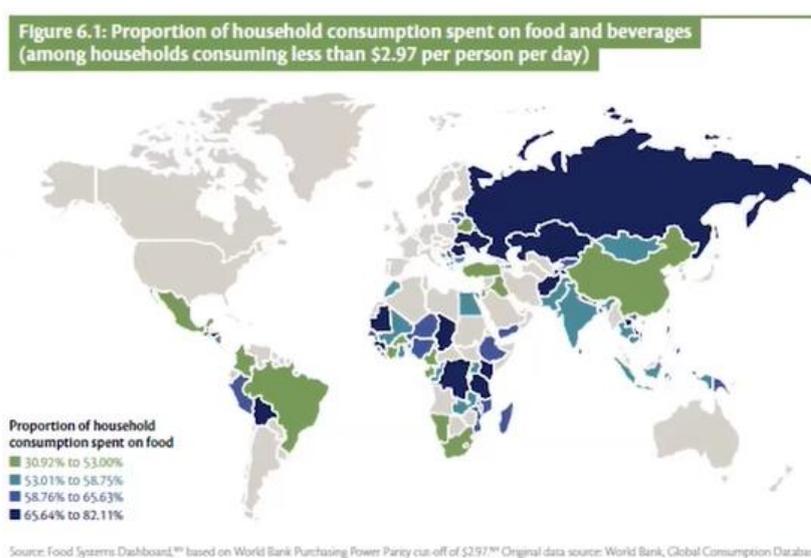
	Dieta suficiente en cuanto a energía	Dieta adecuada en cuanto a nutrientes	Dieta saludable
Mundo	0,79	2,33	3,75
ALC	1,06	2,83	3,98
Caribe	1,12	2,89	4,21
América Latina	1	2,78	3,75
América Central	1,13	3,04	3,81
América del Sur	0,91	2,61	3,71

Fonte: FAO apud Berdegú

Na tabela acima observa-se três colunas. A primeira é a medida mais tradicional, se há caloria por pessoa para que na média todas as pessoas possam ter uma vida ativa. A segunda e a terceira divergem entre si posto que a terceira é uma

dieta diversa, com diversidade de componentes, ingredientes, alimentos etc. Ou seja, de acordo com a tabela acima, a dieta 1 é 34% mais cara; a dieta 2, é 21% mais cara; e a dieta 3, 6% mais cara na ALC que a mesma alimentação praticada em outro lugar do mundo. Os preços praticados são um dos fortes motivos para termos a atual situação de SAN em nossa região e no Brasil.

Figura 4 - Proporção de consumo doméstico gasto em alimentos e bebidas (entre famílias que consomem menos de US\$ 2,97 por pessoa por dia)



Fonte: IFPRI (2016)

De acordo com a figura x acima, a proporção do consumo doméstico gasto em alimentos no Brasil está entre 30,92 e 53% da renda. Tais números nos levam a concluir que comer saudável não é uma simples questão de opção, de escolha. As mudanças no nosso padrão alimentar têm a ver com as mudanças do sistema alimentar. Na ALC consumimos três vezes a quantidade de açúcar diária recomendada pela OMS. Consumimos em média 196mL de bebidas açucaradas no Brasil, associado ao forte aumento do consumo de sódio advindo de *junk food*, principalmente aquela consumida fora de casa. O aumento no consumo desse tipo de alimentos também se reflete na queda no consumo de alimentos saudáveis: hoje apenas entre 5 e 10% da energia total provem de legumes. Comemos cada dia menos frutas e verduras, mesmo sendo uma região de produção diversa. O consumo de grãos quase desapareceu.

Nesse cenário, destacam dois possíveis efeitos da COVID-19: i. o aumento da fome pela queda no emprego e renda; e ii. o aumento do sobrepeso e da obesidade por mudanças para dietas mais baratas e menos nutritivas e saudáveis. De acordo com dados da CEPAL¹², a taxa de pobreza cresceu 7% em 2020 em relação ao ano anterior. 37,2% da população está em condição de pobreza e houve um aumento de 4,5% da população em pobreza extrema – 28 milhões a mais, representando 15,5% da população. Cabe ressaltar que a CEPAL define a pobreza extrema como incapacidade para adquirir uma cesta básica de alimentos, ou seja, se assemelha muito a insegurança alimentar severa. Se uma pessoa vive na ALC em pobreza extrema, é muito provável que viva também em insegurança alimentar severa.

A pandemia e as políticas públicas efetivadas para amenizar seus efeitos podem amortecer tais projeções desastrosas. É certo que os avanços conquistados estão à prova e agora não mais se fala apenas da fome, mas também da obesidade. De acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho (2020), 34 milhões de empregos desapareceram na pandemia e 28 milhões de pessoas entraram em extrema pobreza. Milhões de pessoas que restringirão seu consumo de alimentos saudáveis e aumentarão o consumo de alimentos ricos em sal, gordura e açúcar, gastarão muito de sua renda em comer mal. A pouco menos de dez anos da Agenda 2030, os esforços coletivos dos Estado devem ser assumidos para que não se aprofunde um problema que esteve próximo de sua superação.

¹² Informação fornecida por Julio Berdegue, Diretor-Geral Adjunto e Representante Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, em sua aula “Panorâmica da Fome na ALC e Brasil, antes e após pandemia” durante o curso “O Impacto da Pandemia na Segurança Alimentar: Brasil e América Latina”, 2021.

Cap. 2 – A institucionalização das políticas de SAN no Brasil (2003-2018)

“A desigualdade e a pobreza são causas – e não consequências – do subdesenvolvimento.”

Adriana Veiga Aranha

Se no início a fome era um problema identificado principalmente nas áreas rurais do Norte e do Nordeste, atualmente ela é um problema majoritariamente urbano no Brasil. Josué de Castro, em 1932, publicou o “Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife”, estabelecendo relação direta entre a alimentação do trabalhador e sua produtividade. O estudo apontou que a dieta básica das famílias operárias lhes fornecia apenas 1.645 calorias e custava aproximadamente 71,6% do seu salário, além de ser nutricionalmente pobre. A partir de então Castro Barreto replicou o estudo para o Distrito Federal, e Paula de Souza e José Emydio fizeram o mesmo para São Paulo. Com isso cresceu a pressão para a definição de um salário-mínimo para a classe trabalhadora brasileira tendo em Josué de Castro um dos precursores de sua defesa. Ao encerrar sua passagem pela Presidência do Conselho de Administração da FAO por dois mandatos, Josué de Castro se lamenta por não ter conseguido alcançar alguns de seus objetivos como a criação de uma reserva alimentar de emergência e realizar uma verdadeira reforma agrária nas áreas mais pobres do planeta para poder incrementar a produção de alimentos, gerar empregos, renda e combater a fome. (CASTRO, 2010; VASCONCELOS, 2005)

Essa realidade permanece. De acordo com dados da Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018 (IBGE, 2018), a alimentação é responsável pela terceira maior participação nos gastos familiares, com 17,5%. Além disso, o peso dos gastos é maior nas classes de menor rendimento - 22,6% quando os rendimentos foram até R\$ 1.908,00, e 7,6% na classe superior com renda acima de R\$ 23.850,00. Os valores médios, em reais, da despesa com alimentação fora do domicílio na zona urbana foram de 33,9% da despesa total, enquanto na área rural era de 24,0%. Isso significa

uma diferença de 87,1% maior na área urbana que na área rural. Já quando falamos de valores médios, em reais, da despesa com alimentação no domicílio, essa diferença fica bem menor entre as áreas, com gastos 15% superiores para famílias em situação urbana. Cabe destacar, porém, uma questão metodológica: o IBGE realça que as famílias urbanas têm em média 3,0 pessoas, enquanto famílias rurais têm em média de 3,2 pessoas, o que significa que, ao refazer os cálculos dividindo os valores *per capita*, os valores médios da situação urbana seriam sutilmente superiores.

Alguns autores atribuem as origens da fome no Brasil ao período colonial e ações estatais neste sentido foram tomadas desde então. No entanto, os primeiros instrumentos específicos de política social de alimentação e nutrição datam da Ditadura Vargas (1937-1945) (COIMBRA, MEIRA, STARLING, 1982; L'ABBATE, 1988; NATAL, 1982; VASCONCELOS, 1988). Para este trabalho, observarei o período a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, com destaque para o período dos governos Lula da Silva e Dilma 1, período de maior institucionalização das políticas públicas de segurança alimentar e nutrição.

Ao longo dos três últimos anos da Nova República (1987-1989), buscava-se a estabilização financeira do país por meio dos planos Bresser e Verão. Ao final deste período cinco programas de alimentação e nutrição continuavam vigorando: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Suplementação Alimentar (PSA), o Programa de Complementação Alimentar (PCA), Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), Combate à Anemia Nutricional e à Hipovitaminose A, Combate ao Bócio, Combate à Cárie Dental, Incentivo ao Aleitamento Materno e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Em oposição, extinguiram-se o Programa de Abastecimento Popular (PAP, em 1988) e o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB, em 1989).

A Constituição Federal promulgada em 1988 ficou conhecida como a Constituição Cidadã, dentre outros motivos, por contemplar os direitos sociais. Apesar de já aparecerem desde a Constituição de 1934, foi apenas na CF/88 que eles ganharam capítulo próprio, dissociados da ordem econômica (MENDES; BRANCO, 2013).

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 93):

[...] dentre as inovações, assume destaque a situação topográfica dos direitos fundamentais, positivados no início da Constituição, logo após o preâmbulo e os princípios fundamentais, o que, além de traduzir maior rigor lógico, na medida em que os direitos fundamentais constituem parâmetro hermenêutico e valores superiores de toda ordem constitucional e jurídica, também vai ao encontro de toda a tradição do constitucionalismo na esfera dos direitos fundamentais.

O jurista brasileiro ressalta a importância da localização dos direitos fundamentais na nova Carta brasileira e acrescenta ainda que ela inova ao trazer um sistema de direitos fundamentais aberto e flexível, receptivo a novos conteúdos:

[...] em se reconhecendo a existência de um sistema dos direitos fundamentais, este necessariamente será, não propriamente um sistema lógico-dedutivo (autônomo e auto-suficiente) [sic], mas, sim, um sistema aberto e flexível, receptivo a novos conteúdos e desenvolvimentos, integrado ao restante da ordem constitucional, além de sujeito aos influxos do mundo circundante. (SARLET, 2010, p. 72)

Com a promulgação da nova Constituição Federal, as legislações internacionais foram integradas ao ordenamento jurídico doméstico assegurando legalmente o direito à alimentação. No texto original da Carta Magna, o direito à alimentação estava previsto nos seguintes dispositivos:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

[...]

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

[...]

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.¹³

[...]

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.¹⁴

¹³ VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

¹⁴ A redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010, para: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade,

[...] (BRASIL, 1988)

O direito à alimentação estava, então, previsto inicialmente na CF/88 para crianças, adolescentes e educandos. A alimentação era considerada também na composição do salário-mínimo (Art. 7º §IV), e no capítulo sobre as políticas agrícola, fundiária e da reforma agrária, como questão basilar para o desenvolvimento brasileiro. Em 2000, passou a ser previsto também entre as regras de harmonização entre a antiga Constituição e a atual, os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (BRASIL, 1988)¹⁵

A inserção da alimentação no rol dos direitos sociais do Artigo 6º foi dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010. A partir de então passou a vigorar o texto: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988)

Os direitos sociais mencionados no artigo 6º da Magna Carta são resultados de muitas lutas sociais e são reconhecidamente direitos prestacionais, direitos que para serem alcançados necessitam de uma atuação forte do Estado. De acordo com Sarlet (2010, p. 217-218):

Os direitos sociais, ou foram como tal designados por serem direitos a prestações do Estado na consecução da justiça social, mediante a compensação de desigualdades fáticas e garantia do acesso a determinados bens e serviços por parte de parcelas da população socialmente vulneráveis [...].

De igual forma, o constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva conceitua “direitos sociais”:

ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

¹⁵ Incluído pelas Emendas Constitucionais nº 31, de 2000; nº 42, de 2003; e nº 67, de 2010.

como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos; direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. (2012, p. 186-187)

Em síntese, observa-se que ambos os juristas consideram condição *sine qua non* aos direitos sociais o dever agir do Estado no sentido de mitigar as desigualdades sociais existentes na sociedade.

Houve eleições para a presidência em 1989, logo após o processo Constituinte de 1987-1988 no Brasil. Derrotado nas urnas, mas muito próximo de ser eleito, Luiz Inácio Lula da Silva decide lançar um governo paralelo e, em 1991, pede ao Instituto da Cidadania que elabore um programa de segurança alimentar para o Brasil. Durante seu lançamento, Lula da Silva encarregou o sociólogo Betinho (Herbet José de Souza) de levar a pauta às ruas dando início à Ação da Cidadania. Desde então, o programa esteve presente nas três disputas eleitorais em que Lula da Silva concorreu: 1994, 1998 e em 2002 quando ficou conhecido como Projeto Fome Zero.

Outro ator-chave na pauta da segurança alimentar e nutricional como agenda política no Brasil foi a Igreja Católica. De acordo com Souza (2004), o tema da fome aparece explícito na mensagem da Comissão Central da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) de julho de 1962:

Ninguém desconhece o clamor das massas que, martirizadas pelo espectro da fome, vão chegando, aqui e acolá, às raias do desespero... o povo da cidade e dos campos começa a compreender que, sem a participação na vida das instituições e da própria sociedade, jamais será libertado do estado de ignomínia em que se encontra. (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL [CNBB], 1963)

Desde então a Igreja Católica pontuava uma série de reformas de base necessárias para melhorar as condições sociais no país, como a reforma agrária. Mais de quarenta anos depois, tendo o país pouco evoluído nas questões pontuadas em seu documento, uma nova declaração é publicada intitulada “Eleições 2002 – as diretrizes para as comunidades eclesiais” na qual estava a proposta de um Mutirão Nacional para a Superação da Miséria e da Fome. De acordo com Souza (2004), indica-se que “há uma tradição, constituída e amadurecida, de voz ativa e de presença

permanente da Igreja no que se refere à coisa pública, isto é, à vida política em seu sentido mais amplo e abrangente” (p. 86).

Em março de 1990, com o Governo Collor de Mello, iniciou-se a implantação das ideias neoliberais de reforma do Estado. Sob o discurso de uma suposta modernização, houve grande redução dos recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição durante seu governo. Os programas que permaneceram tornaram-se alvos de corrupção entre desvios de verbas públicas, licitações problemáticas e outras ilicitudes que culminaram em investigação da Câmara dos Deputados – Comissão Parlamentar de Inquérito da Fome – e auditorias do TCU nos programas PNAE, PSA, PCA, PNLCC¹⁶ (CPI DA FOME, 1991; AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A MISÉRIA E PELA VIDA, 1993).

Outro retrocesso nesse sentido deu-se com a troca da presidência do INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – que passou para um industrial, representante dos interesses de produtores de alimentos formulados. Assim, buscou-se substituir nos programas vigentes os alimentos básicos por produtos industrializados. Outros programas foram substituídos para serem identificados com o novo governo como no caso do PCA pelo Programa de Apoio Nutricional (PAN) e pelos Centros de Atenção ao Desnutrido (CAD) (VASCONCELOS, 2005).

Ao longo do ano de 1992 diante da crise ética enfrentada pelo governo Collor, entidades da sociedade civil construíram o Movimento pela Ética na Política. Com a aprovação do *impeachment* do então presidente, o Movimento pela Ética na Política deu origem à Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. A mobilização em torno da formação de milhares de comitês de arrecadação e doação de alimentos, também conhecida como Campanha do Betinho, foi um marco para a reinserção do tema na agenda política. A Ação da Cidadania conseguiu mobilizar a população em torno da causa por meio da criação de Comitês de Combate à Fome locais, municipais e estaduais tendo duas ações objetivas: as emergenciais e as de pressão de opinião pública. Assim, ao longo do ano de 1993, foram criados mais de 5.000 comitês

¹⁶ Programa por meio do qual fazia-se distribuição de tíquetes para a aquisição de 30 litros de leite junto ao comércio local. Dentre as críticas feitas a ele, destaca-se o clientelismo posto que os tíquetes eram utilizados por vezes como moeda paralela (BRASIL, 2010)

(VALENTE, 1997; AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A MISÉRIA E PELA VIDA, 1993; CONSEA, 1995).

Dez dias após a criação do movimento por Betinho, o então presidente Itamar Franco assumiu o compromisso de implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada pelo Partido dos Trabalhadores. À época a agenda da segurança alimentar e nutricional já estava capilarizada nos municípios com diversas experiências de prefeituras municipais e um expressivo protagonismo da sociedade civil, marcando a SAN como um eixo de mobilização e políticas públicas no Brasil (ARANHA, 2019). Na data foram lançados o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a proposta de constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o CONSEA. Este, com formação de nove ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, tinha como objetivo “assessorar o governo na formulação de propostas e implementação de ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil” (VASCONCELOS, 2005). No entanto, o período de participação popular não durou muito, sendo o CONSEA extinto por Fernando Henrique Cardoso.

Neste período, a Ação da Cidadania e o Plano de Combate à Fome e à Miséria chamavam a atenção para 32 milhões de pobres e famintos existentes no país. A pedido de Betinho, o IPEA, com apoio da CEPAL, iniciou a publicação do Mapa da Fome do Brasil:

o estudo consistia em levantar o custo, por região, de uma cesta básica de alimentos necessária para satisfazer as necessidades nutricionais das famílias para identificar quantas famílias tinham renda que permitia adquirir essa cesta básica. As pessoas que viviam em famílias com uma renda igual ou inferior ao valor da cesta básica de alimentos eram então incluídas no grupo das que passavam fome. Isso porque parte das rendas das famílias precisam atender outras despesas além da alimentação, como a moradia, o transporte, a saúde, a educação, o vestuário etc. Assim, a fome podia ser medida com base na falta de renda para comprar os alimentos necessários a uma alimentação adequada. Com essa concepção se chegou ao número de 32 milhões de pessoas que não tinham renda para garantir a sua alimentação nos níveis recomendados (PELIANO, 2010, p. 34).

O Mapa também fazia um levantamento da produção agrícola no país, quando concluiu que a disponibilidade interna dos alimentos era superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. Percebeu-se, então, que para erradicar a fome e obter melhoras de padrões nutricionais no Brasil seriam necessárias políticas econômicas de combate ao desemprego, retomada do crescimento, melhoria na remuneração do trabalhador e atuar para reduzir a distância

entre o valor recebido pelos produtores de alimentos e os custos de aquisição desses no comércio (PELIANO, 2010). Simultaneamente, e a partir dos dados trazidos pela Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN) de 1989, começou-se a alertar sobre a transição epidemiológica e a transição nutricional no Brasil: havia uma sensível redução das doenças relacionadas à fome e à miséria, e uma sensível elevação da prevalência da obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis (MONTEIRO *et al*, 2000; POPKIN, 2002).

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao poder, viu-se a extinção do CONSEA e a criação do Conselho do Comunidade Solidária sob presidência da primeira-dama, Ruth Cardoso. Esta nova tentativa de imprimir a identidade do novo governo aos programas sociais veio acompanhada por uma mudança de gerenciamento pautada por quatro princípios: parceria, solidariedade, descentralização e integração/convergência das ações. Continuaram em vigência diversos programas já existentes. A principal mudança desse período foi a extinção do INAN por meio da Medida Provisória no 1.576, de 5 de junho de 1997. Em seu segundo governo, a marca mais expressiva foi a criação do Programa Bolsa Alimentação encerrado em 2021. O programa tinha como objetivo complementar a renda de famílias de gestantes, nutrizes e crianças visando a melhoria da alimentação e a melhora das condições básicas de saúde sob a responsabilidade da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), órgão vinculado à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, criado em 1998. (VASCONCELOS, 2005)

Ao longo de 2001 foi idealizado pelo Instituto Cidadania o Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, construído a várias mãos entre militantes do Partido dos Trabalhadores, representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à SAN de todo o Brasil. Ele é fruto de um diagnóstico da ausência até o momento de uma política abrangente de segurança alimentar e que a fome atingia 44 milhões de brasileiros (27,8% da população). Seu principal ponto de incisão foi sobre a renda das famílias consideradas pobres, dado que o problema da fome no Brasil está mais relacionado à insuficiência de renda do que à escassez de alimentos (TAKAGI, 2010). Como resultado direto desse processo, o tema da Segurança Alimentar e Combate à Fome foi reincorporado à agenda nacional. Outro resultado foi

a inserção do Direito Humano à Alimentação Adequada ao conceito de SAN adotado pelo documento, a seguir:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 15).

O projeto foi parte da campanha vitoriosa de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência. Em seu discurso de posse em 1º de janeiro de 2003, o novo presidente ratificou o programa como uma das suas prioridades de governo:

[...] Por isso, defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: Vamos acabar com a fome em nosso País. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do País. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana (SILVA, 2003, p. 8).

Da mesma forma, em seu discurso à nação no Parlatório do Palácio do Planalto, dizia:

[...] E quero propor isso a vocês: amanhã, estaremos começando a primeira campanha contra a fome neste país. É o primeiro dia de combate à fome. E tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa, todo santo dia, tomar café, almoçar e jantar, porque isso não está escrito no meu programa, isso está escrito na Constituição Brasileira, está escrito na Bíblia e está escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos. E isso nós vamos fazer juntos (SILVA, 2003, p. 31).

Assim, vê-se não apenas o início de uma política contra a fome no Brasil, mas “a reinserção do discurso do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar como prioridades da agenda pública brasileira para os próximos quatro anos.” (VASCONCELOS, p. 450, 2005)

O Brasil em janeiro de 2003 era um país de aproximadamente 178.741.000 de habitantes, um IDH de 0,589, o índice de Gini¹⁷ de 0,61 e um salário-mínimo de R\$ 240,00. Nesse cenário, 55 milhões de famílias eram consideradas em situação de pobreza¹⁸ e 24 milhões de famílias em situação de pobreza extrema¹⁹. De acordo com Peliano (2010), a melhor herança em termos de política econômica recebida pelo governo foi a estabilização monetária. No mais, o Brasil, conforme demonstram os índices acima, era um país com IDH abaixo do esperado e muito desigual.

O Projeto Fome Zero apontava que a pobreza era resultado de um modelo de crescimento perverso, baseado em salários baixos que levavam à concentração de renda e ao desemprego. Nesse sentido, o Instituto da Cidadania ressalta que a questão da fome no Brasil envolve três questões fundamentais:

primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial" (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 81).

O que se vê é uma necessidade de mudança de paradigma do Estado: rechaçar a defesa de um Estado mínimo e políticas públicas baseadas em uma doutrina liberal em detrimento de um Estado que assume para si as responsabilidades de garantir justiça social. Nesse sentido, o Projeto Fome Zero retoma os saberes de Josué de Castro, baseado em duas das conclusões do médico brasileiro: é imprescindível aumentar a renda do trabalhador e a necessidade de se combater o latifúndio e defender a reforma agrária. O Fome Zero era composto por um conjunto de ações integradas divididas em três eixos: políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais:

[a]s políticas estruturais são definidas como aquelas que objetivam atingir a raiz do problema da fome e da pobreza, sendo categorizadas como: geração de emprego e renda; previdência social universal; incentivo à agricultura familiar; intensificação da reforma agrária; bolsa-escola e renda mínima; segurança e qualidade dos alimentos. As políticas específicas são

¹⁷ O Índice de Gini é um dos mais importantes dados para medir a desigualdade de renda de uma localidade. O índice é medido em uma escala de 0 (não há desigualdade) a 1 (desigualdade máxima).

¹⁸ Aqueles que vivem com menos de ½ salário-mínimo *per capita* por família.

¹⁹ Aqueles que na camada dos pobres vivem com menos de ¼ do salário-mínimo *per capita* por família. A linha de pobreza permite identificar os pobres dos que vivem na extrema pobreza.

concebidas como intervenções nutricionais de natureza emergencial voltadas ao equacionamento de situações agudas de fome e miséria, sendo categorizadas nas modalidades: Programa Cartão-Alimentação, Alimentos Emergenciais, Estoques de Alimentos de Segurança, Educação para o Consumo Alimentar, Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, Combate à Desnutrição e Ampliação do Programa de Alimentação Escolar. As políticas locais são definidas como intervenções que visam à integração e adaptação de experiências municipais e/ou estaduais bem-sucedidas, sendo categorizadas como: programas para áreas rurais, programas para pequenas e médias cidades e programas para metrópoles. (VASCONCELOS, 2005)

Figura 5 – Ações integradas do Programa Fome Zero

1. Acesso aos Alimentos

- Renda: Bolsa Família
- Programas de Alimentação:
 - Alimentação Escolar (PNAE)
 - Distribuição de Vitamina A e Ferro
 - Alimentos aos grupo populacionais específicos
 - Educação Alimentar e Nutricional
 - Sistema Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)
 - Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT)
- Redes de SAN locais e regionais: Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Feiras, Agricultura Urbana e Bancos de Alimentos
- Água: Cisternas

3. Geração de Renda

- Qualificação Social e Profissional
- Próximo Passo
- Economia Solidária e Inclusão Produtiva
- Microcrédito Produtivo Orientado
- Arranjos Regionais de SAN:
 - CONSADs, Território da Cidadania

2. Fortalecimento da Agricultura Familiar

- Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF):
 - Seguro Agrícola e Seguro Safra
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

4. Articulação, Mobilização e Controle Social

- Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) e Programa de Atenção Integral as Famílias (PAIF)
- Conselhos e Comitês de Controle Social
- Educação Cidadã e Mobilização Social
- Doações
- As Parcerias com Empresas e Entidades



Fonte: Aranha (2010, p. 82)

Também foi criado o Programa Cupom Alimentação - depois transformado em Cartão Alimentação – que tinha a capacidade de gerar demanda por alimentos para toda a população entre famílias e pessoas vulneráveis estimadas inicialmente. Com ele as pessoas buscavam comprar seus alimentos gerando emprego, renda e propiciando uma circulação local de moeda e produção local de alimentos, sendo complementar aos programas já existentes como o Bolsa Escola e o Bolsa

Alimentação. Também constavam como propostas específicas propostas de melhorias a políticas preexistentes, como manutenção de estoques de alimentos de segurança; ampliação da merenda escolar e maior utilização de produtos regionais em sua composição; programas de garantia de segurança e qualidade dos alimentos; programas de educação alimentar e educação para o consumo para o combate à desnutrição e à obesidade; ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; distribuição de alimentos em caráter emergencial para as populações atingidas por calamidades naturais e os novos assentados da reforma agrária, por um período determinado; combate à desnutrição materno-infantil, por meio do fornecimento de produtos alimentares, como o leite, e de nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças inscritas nas redes públicas de serviços de saúde e de assistência social. Além disso, em regiões metropolitanas, sugeriu-se mais Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos, modernização de equipamentos de abastecimento como varejões, sacolões, compras comunitárias e parceria com supermercados; para áreas urbanas não metropolitanas ou pequenas e médias cidades, os instrumentos se repetem, com diferentes características: Bancos de Alimentos, parceria com varejistas, modernização dos equipamentos de abastecimento, incentivo à agricultura urbana por meio de instrumentos como feiras do produtor e sistemas de entrega em domicílio de produtos frescos, cursos de formação para implantação de hortas nas escolas, cadastro de terrenos urbanos sem uso para produção de hortas e a cessão para produção, por tempo determinado previamente, para pessoas interessadas e sem emprego. Para as áreas rurais, as políticas de apoio à agricultura familiar, como a preferência de compra pública derivada da demanda institucional (merenda escolar, creches, hospitais, restaurantes populares etc.), em favor dos agricultores familiares; assistência técnica; apoio à comercialização e infraestrutura; e políticas de apoio à produção para autoconsumo, por meio da doação de sementes, insumos e ferramentas específicas para uso em hortas e jardins, bem como matrizes para iniciar a criação de pequenos animais (TAKAGI, 2010).

Assim, o Projeto Fome Zero representava a proposta central da prioridade política dada ao combate à fome. Com a vitória eleitoral, cabia transformá-lo em Programa Fome Zero a partir da transição do governo. Para tanto, era mister a transversalidade e intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; o desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; a superação

das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; a articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias. Para tanto, a estrutura burocrática empenhada foi o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e um conselho consultivo. O CONSEA foi novamente criado por Medida Provisória nº 102 de 1º de janeiro de 2003 e regulamentado pelo Decreto no 4.582, de 30 de janeiro de 2003, como órgão consultivo e de assessoria imediata ao Presidente da República para propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. À época era composto por 62 conselheiros, nomeados pelo presidente da República, sendo treze ministros de Estado, onze observadores e 38 representantes da sociedade civil. E, por fim, a criação de uma assessoria especial da Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome. (TAKAGI, 2010)

Assim, na Lei Orçamentária Anual de 2003 foram incluídas três ações alocando um total de R\$ 1,8 bi em recursos, sendo:

- i. Assistência financeira à família visando à complementação de renda para compra de alimentos – Fome Zero na prática – e a implantação do Programa Cartão Alimentação. Esta acabou ficando com a maior parte dos recursos: R\$ 1,2 bilhão;
- ii. Ações voltadas para a compra da produção de alimentos de agricultores familiares, que ficou conhecido como PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: R\$ 400 milhões;
- iii. Ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias, que incorporou outras ações previstas no programa Fome Zero, que ficou com R\$ 200 milhões. (TAKAGI, 2010, p.58)

De acordo com Takagi (2010, p. 58), dentre as ações do terceiro ponto incluem-se “os programas de educação alimentar e os programas municipais de segurança alimentar, como restaurantes populares, bancos de alimentos, além da construção de cisternas no semiárido nordestino, uma das ações estruturantes do programa no primeiro ano.” Destaca-se a relevância da agenda também pelo volume de recursos aportados em se tratando de um Ministério Extraordinário, ficando atrás apenas do Ministério da Saúde e o da Educação. Ficaram sob a coordenação do MESA os programas em âmbito nacional: Programa Cartão Alimentação; estoques de alimentos de segurança; apoio ao autoconsumo alimentar; educação alimentar; incentivo à produção agrícola, agroindustrial e comercialização da agricultura familiar; fomento às políticas locais como Restaurantes Populares; Banco de Alimentos; canais diretos de

comercialização; compras institucionais para alimentação, hospitais, creches, escolas, presídios (TAKAGI, 2010).

Assim, o desenho inicial do Programa Fome Zero e suas prioridades para o primeiro ano de governo foi esquematizado de acordo com a imagem a seguir:

Figura 6 – Desenho inicial do Programa Fome Zero – Prioridades para 2003

Programas Estruturais

1) Reforma Agrária:

- Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA;
- Plano emergencial de assentamento das famílias acampadas;
- Recuperação de assentamentos em situação precária.

2. Fortalecimento da Agricultura Familiar:

- Ampliação do atendimento do PRONAF B para 200 mil famílias;
- Financiamento para agricultura familiar na safrinha.

3. Projeto Emergencial de Convivência com o Semiárido:

- Seguro safra;
- Abastecimento emergencial de água;
- Construção de pequenas obras hídricas: cisternas e barragens subterrâneas.

4. Programa de Superação do Analfabetismo:

- Pré-alfabetização nos municípios atendidos pelo projeto Fome Zero;
- Programa de educação de jovens e adultos em áreas de reforma agrária.

5. Programa de Geração de Emprego:

- Financiamento para habitação e saneamento.

Programas Específicos

- Programa Cartão de Alimentação Emergencial;
- Ampliação da Alimentação Escolar;
- Restaurantes Populares; Bancos de Alimentos;
- Educação Alimentar.

Fonte: TAKAGI (2010, p. 60)

O Programa Cartão Alimentação foi fortalecido a partir do momento em que o antigo Bolsa-Renda²⁰, do Ministério da Integração Regional, foi descontinuado por não estar previsto no orçamento para 2003, o que poderia prejudicar um milhão de famílias receptoras do benefício. Além disso, a ampliação do Bolsa Alimentação²¹, do Ministério da Saúde, foi proposta para a região. Inicialmente sugerido para ser uma distribuição de “cupons de alimentação” válidos em estabelecimentos cadastrados, a proposta evoluiu para a recepção de um valor monetário pela Caixa Econômica Federal para famílias cadastradas por meio do Cadastro Único²² e contava com o aporte financeiro também de estados e municípios. Às famílias competia a corresponsabilidade de realizar cursos de alfabetização, qualificação profissional, frequência a postos de saúde e à escola, bem como ao trabalho comunitário associado à capacitação; realização de programa de educação alimentar com estímulo ao consumo de alimentos regionalizados, conjugado com a alfabetização de adultos. Também para o semiárido, um dos lugares com piores índices de insegurança alimentar, foram pensados os seguintes programas: programa de convivência com a seca, por meio de fomento à produção; abastecimento de água e construção de cisternas; expansão da alimentação escolar com aumento do repasse para os municípios desde que orientados para diversificação da alimentação da rede escolar, pré-escolar e infantil; compras municipais da produção familiar local; integração dos programas na Rede de Proteção Social (geração de empregos, transferência de renda, renda mínima, microcrédito), a partir da definição de critérios para público beneficiário, fortalecendo a complementaridade; fomento aos Programas Locais – Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos, e a implantação do SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, para promover o monitoramento do estado nutricional da população, em todos os ciclos de vida, tendo por universo a população coberta pelo SUS (Sistema Único de Saúde).

²⁰ O Programa Bolsa-Renda fornecia às referidas famílias R\$ 30,00 por mês com o objetivo de atender agricultores familiares em situação de emergência devido à seca e à estiagem.

²¹ O valor destinado ao Programa Bolsa Alimentação foi calculado pela CODAB como sendo o suficiente para a compra de uma cesta básica de qualidade, R\$ 50,00 (TAKAGI, 2010).

²² O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um dos pontos fortes do Programa Bolsa Família. Em cooperação com os municípios por meio dos CRAS, o CadÚnico foi responsável por manter as bases de dados dos potenciais receptores dos programas governamentais atualizadas e confiáveis visando atingir o público-alvo desenhado pelas políticas públicas. OS CRAS também são responsáveis por acompanhar o cumprimento das corresponsabilidades envolvidas no programa de transferência de renda condicionada.

Entre as metas do Programa Fome Zero, em 2003, foram definidas:

a implantação de restaurantes populares; a realização de sacolões e investimentos em hortas e cozinhas comunitárias; a implantação do repasse de merenda na pré-escola, nas creches e nas escolas indígenas; a distribuição de cestas básicas a grupos específicos, acampados sem-terra, quilombolas e indígenas; a instituição, em parcerias com órgãos nacionais e locais, do serviço do registro civil gratuito; a criação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar; a realização de convênios para implantação do programa de aquisição e incentivo à distribuição de leite; a realização de convênios para construção de cisternas; e a criação de banco de alimentos, uma iniciativa para redução do desperdício dos alimentos. (TAPAJÓS; RODRIGUES; COELHO, 2010, p. 50)

Desta forma, enfrentavam-se os principais desafios para o combate à fome e simultaneamente protegiam-se os agricultores familiares e tradicionais. Ao final do primeiro ano de Fome Zero, Takagi (2010) destaca o Programa Cartão Alimentação como uma estratégia para atingir os mais vulneráveis no semiárido nordestino e da Região Norte do país, a retomada da distribuição de alimentos para indígenas e quilombolas e o aumento da alimentação escolar para crianças até seis anos de idade. Ainda em 2003, o Cartão Alimentação passou a integrar o Programa Bolsa Família²³.

Também foi instituído um Plano Safra específico para agricultores familiares, ampliando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – que fornecia créditos às famílias e criando o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA – que faz a ponte entre a oferta de produtos da agricultura familiar e a demanda por alimentos para programas públicos e para a formação de estoques, e lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA).

Dentre as políticas implementadas destacam-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), principal programa de apoio e incentivo à agricultura familiar por meio de compras públicas, e mudanças no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como a obrigação de um mínimo de 30% dos recursos irem para a compra de produtos da agricultura familiar, com prioridade para assentamentos rurais, comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas.

²³ O PBF foi criado pela MP nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida, posteriormente, na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Para geri-lo, o governo brasileiro decide criar o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que entrará em vigor alguns meses após a instituição do PBF.

Ao mesmo tempo, outras ações e programas contribuíram para a meta de zerar a fome no Brasil, como o Programa Luz para Todos. Lançado em novembro de 2003, o Programa visava levar energia elétrica para a população no meio rural de forma gratuita. De acordo com dados de Brasil (2010), o programa havia beneficiado até 2010 11,2 milhões de pessoas, sendo 100 mil quilombolas, 103 mil indígenas e um milhão de assentados da reforma agrária, além de escolas rurais.

Em janeiro de 2004, extingue-se o MESA, aglutinando-o com o Ministério da Assistência Social e a Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família criando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)²⁴ que ficaria a cargo do Programa Fome Zero e do Programa Bolsa Família. A propósito, unificaram-se quatro programas de transferência de renda existentes – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação – no ensejo das melhoras institucionais e aperfeiçoamentos de programas, criando o Programa Bolsa Família, também sob a égide do MDS. De acordo com Brenzel e Salazar (2009, p.1), ao unificar os programas existentes no Bolsa Família, o governo brasileiro “promove a eficiência no uso dos recursos públicos, melhora o sistema de identificação da população beneficiária, reforça o monitoramento e avaliação, além de aproveitar a sinergia entre os programas integrando-os”. Para o Banco Mundial (2010), essa união ainda favoreceu a redução dos gastos administrativos em 0,3%. Além disso, buscou-se realizar a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional dez anos após sua primeira edição e pouco mais de um ano de posse do novo governo.

Outro importante passo da institucionalização da política de segurança alimentar e nutricional do governo brasileiro foi realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar em março de 2004, dez anos após sua primeira edição. O evento contou com a participação de 1.300 pessoas, tendo como seu principal resultado as diretrizes para elaboração da Política Nacional e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir da resolução da Conferência elaborou-se o Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, encaminhada ao Congresso Nacional em outubro de 2005 e aprovada como lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

²⁴ Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN – instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Por meio dele, o Poder Público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (art. 1º), levando em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais (art. 2º §1º). Em seguida, o direito à alimentação ganhou maior destaque na nova legislação elevada ao patamar de direitos constitucionais, introduzido pela Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.

Também em 2006 foi sancionada a Lei da Agricultura Familiar que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. O conceito de agricultor familiar foi evoluindo durante todo o século XX. Inicialmente configurado pelo critério agrônomo do tamanho da terra, esse conceito evoluiu considerando também a tecnologia empregada no trabalho, a não-propriedade da terra, o volume de renda auferido das atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento e, por fim, a gestão familiar. De acordo com Del Grossi *et al.* (2019), 77% dos nossos produtores são familiares, mas quando falamos em área em uso das terras, os produtores não-familiares ocupam 77% do território. Del Grossi (2021) destaca ainda que há alguns produtos que são tipicamente oriundos da agricultura familiar, como a mandioca – 70% do que comemos vem da agricultura familiar; em oposição, há outros produtos que são como *commodities*, como a soja, que 91% vêm da agricultura não-familiar caracterizado pelo modelo que se assemelha ao antigo *plantation* das colônias. O autor destaca que um dos trunfos da agricultura familiar é o a mão-de-obra, que gera emprego em oposição às *commodities* nas quais o uso da tecnologia é predominante em substituição ao trabalhador.

Em 2007, quatro eventos de destaque para a institucionalização da agenda da SAN no Brasil. O primeiro deles foi a regulamentação do CONSEA por meio do Decreto 6.272, de 23 de novembro daquele ano, no qual dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do CONSEA; o segundo foi a criação

da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional²⁵ – CAISAN – pelo Decreto 6.273, enquanto órgão do MDS. Sua finalidade era de

promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional, com as seguintes competências:

I - elaborar, a partir das diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA:

a) a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando as suas diretrizes e os instrumentos para sua execução; e

b) o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução;

II - coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, mediante:

a) interlocução permanente entre o CONSEA e os órgãos de execução;

b) acompanhamento das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

III - monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional no plano plurianual e nos orçamentos anuais;

IV - monitorar e avaliar os resultados e impactos da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - articular e estimular a integração das políticas e dos planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

VI - assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA pelos órgãos de governo, apresentando relatórios periódicos;

VII - definir, ouvido o CONSEA, os critérios e procedimentos de participação no SISAN; e

VIII - elaborar e aprovar o seu regimento interno. (BRASIL, 2007)

O terceiro foi a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT – pelo Decreto 6.040 que, como seu próprio nome diz, visava promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições (art. 2º do PNPCT); e, por fim, a realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar em Fortaleza que aprovou princípios e diretrizes que nortearam a construção do SISAN. Este processo de participação popular possibilitou também a criação de CONSEAs nos estados e Distrito Federal, além da aprovação de LOSANs estaduais em alguns casos e a criação de Comissões de Direito Humano a Alimentação. Ao longo desse período, setecentos CONSEAs municipais estavam em

²⁵ Revogado pelo Decreto nº 10.713, de 2021.

funcionamento no país (TAKAGI, 2010). Sobre a importância dos CONSEAs, Takagi destaca:

O CONSEA sempre esteve à frente da implantação dos programas como Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), assim como assumiu um papel protagonista na apresentação de propostas de aperfeiçoamento do programa Bolsa Família e aumento do per capita financeiro do Programa Nacional de Alimentação Escolar, como na elaboração de Leis, como a LOSAN e a Lei da Alimentação Escolar. (2010, p. 86)

Em 2009, a Lei nº 11.947 estabelece novas regras para o PNAE, instituindo o percentual de 30% de compras oriundas da agricultura familiar para a merenda escolar. Como abordado anteriormente, em 2010, por meio da Emenda Constitucional 64, o Direito à Alimentação é garantido na Constituição Federal em seu artigo 6º. No mesmo ano, a Política Nacional de SAN é instituída pelo Decreto 7.272 que

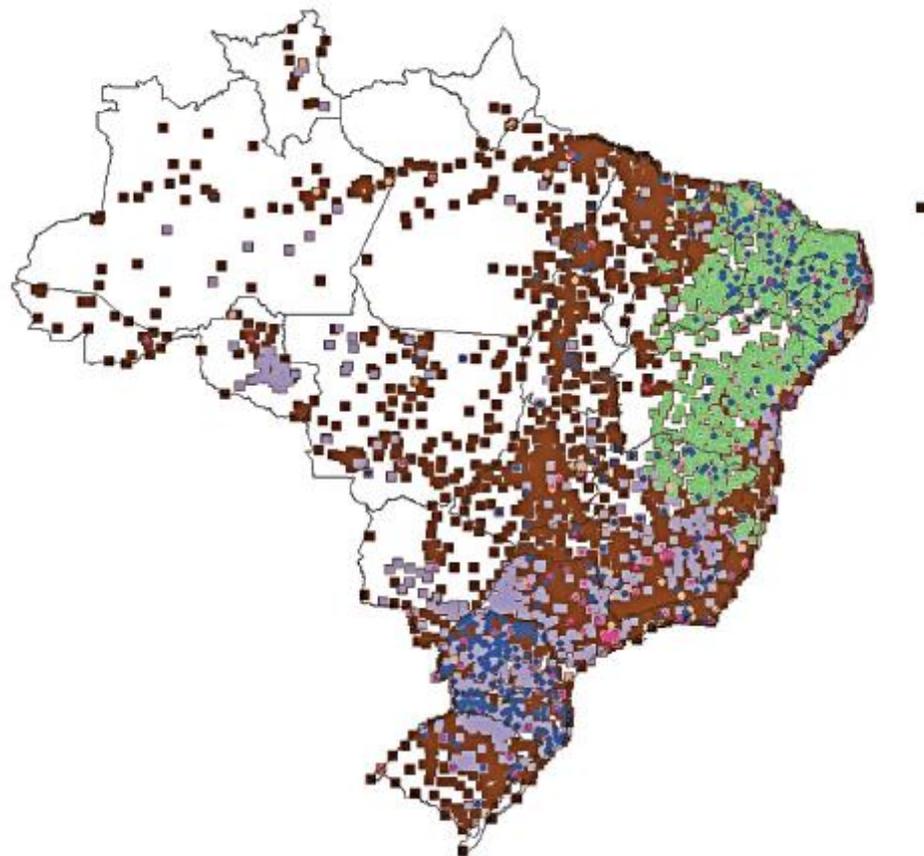
regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. (BRASIL, 2010b)

Por fim, em 2010, a Lei 12.188 institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, alterando a antiga Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O PNATER e o PRONATER ficam sob competência do MDA tendo como princípios o desenvolvimento rural sustentável, a agricultura de base ecológica e a contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional, entre outros.

Assim, ao final dos dois mandatos do ex-presidente Lula da Silva, o Brasil contabilizava um reajuste nominal de 155% no valor do salário-mínimo e aumento real de 73%. Indo direto ao ponto, o salário que comprava 1,4 cesta básica em janeiro de 2003 passou a comprar 2,3 cestas básicas em março de 2010 com o reajuste.

De acordo com Takagi (2010), as ações do Programa Fome Zero podiam ser observadas no país em 2010 em consonância com o mapa abaixo:

Figura 7 – Ações do Fome Zero no Brasil em 2010



Legendas:

- | | |
|---------------------------------------|---|
| ■ CRAS - Censo 2010 | □ Alimentação Escolar (todos os municípios) |
| ■ Prog. de Aquisição de Alimentos | ▨ Limite Estados |
| ■ Cisternas | |
| ■ Restaurantes Populares | |
| ● Cozinhas Comunitárias | |
| ★ Bancos de Alimentos | |
| □ Bolsa Família (todos os municípios) | |

Fonte: Matriz de Informação Social - SAGI/MDS/2010.

Destaca-se que todos os municípios brasileiros eram atendidos pelo Programa Bolsa Família e pelo PNAE. Também chamam a atenção na cor marrom a presença nacional dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), porta de entrada para a rede socioassistencial, e a presença de cisternas no Nordeste brasileiro.

O Ministério das Relações Exteriores demonstrava a seus pares em Madri o avanço alcançado até o ano de 2007 na Reunião de Alto Nível sobre Segurança Alimentar para Todos, realizada em janeiro de 2009. À época, o Brasil demonstrou um grande avanço nos indicadores sociais.

Tabela 5 - Indicadores Sociais, Brasil, 1997 e 2007

Indicador	1997	2007	2007/1997
Índice de Gini	0,600	0,552	-8%
Pobreza	48,1%	30,3%	-37%
Pobreza extrema	24,7%	11,5%	-53%
Desnutrição infantil (déficit de crescimento em crianças menores de 5 anos)	13%	7% (2006)	-46%

Fonte: Ministério das Relações Exteriores. Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Políticas Públicas Inovadoras. Reunião de Alto Nível sobre Segurança Alimentar para Todos, Madri, 26 e 27 de janeiro de 2009 *apud* Takagi (2010)

O Índice de Gini, mensurador de desigualdade, recuou 8% no período analisado; a pobreza retraiu de 48,1% para 30,3%, representando uma diminuição de 37% da população pobre no país. A extrema pobreza alcançou a redução de 53%, caindo de 24,7% para 11,5% e, por fim, e desnutrição infantil, registrando o déficit de crescimento em crianças menores de 5 anos, foi de 13% a 7% (em 2006), o que significa uma redução de 46%.

Tamanho sucesso nas políticas sociais garantiram ao Partido dos Trabalhadores a eleição da sucessora de Luiz Inácio Lula da Silva, então ministra da Casa Civil, Dilma Vana Rousseff. Dando continuidade às políticas implementadas por seu antecessor, a presidenta lançou em seu primeiro ano de mandato o Plano Brasil Sem Miséria com o objetivo de superar a pobreza extrema até 2014. O Plano era baseado em três eixos: transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. De acordo com o IPEA (n.d.), o BSM foi considerado uma inovação no setor público por articular:

de forma inédita, as informações do Cadastro Único e os programas oferecidos aos agricultores familiares numa perspectiva sistêmica, que leva ao público do plano acesso ao “pacote completo” de inclusão produtiva rural: assistência técnica especializada, recursos de fomento, água e energia elétrica, além de apoio à comercialização por meio de compras públicas e privadas. (IPEA, [n.d.], p. 2)

O mesmo documento realça a aceleração da entrega dos resultados pela eficiente gestão de esforços, como no caso das construções de cisternas do programa Água Para Todos, que passou de uma média anual de entrega de 47 mil cisternas para uma média de aproximadamente 160 mil cisternas ao ano. De acordo com Aranha (2019), o BSM também tem um importante papel ao aprofundar ações para famílias extremamente pobres, buscando ativamente as famílias que ainda não tinham acesso ao PBF.

Ainda em seu primeiro ano de mandato, também realizou em seu primeiro ano de mandato a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em Salvador. À época já era preocupante o aumento do preço dos alimentos, o desemprego e os cortes em programas sociais ligados a crises interligadas no mundo, assim como os eventos climáticos. A IV CNSAN preocupou-se demonstrar a importância de se avançar com as políticas que asseguraram a melhora da SAN no Brasil, sobretudo no que diz respeito ao direito à terra, a reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar e de PCTs. Também se explicitou a relevância das mulheres na promoção da SAN e a importância de incluí-las nas políticas públicas de forma a contribuir com a afirmação de sua cidadania e de sua autonomia política e econômica. No mesmo ano, também houve a Revisão da PNAN²⁶. De acordo com o Ministério da Saúde²⁷, a nova edição tem como propósito:

melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição. Para tanto está organizada em diretrizes que abrangem o escopo da atenção nutricional no SUS com foco na vigilância, promoção, prevenção e cuidado integral de agravos relacionados à alimentação e nutrição; atividades, essas, integradas às demais ações de saúde nas redes de atenção, tendo a atenção básica como ordenadora das ações.

Assim, observa-se a preocupação com o cuidado integral relativo à SAN, sobretudo na atenção básica.

²⁶ Portaria MS 2.715, de 17 de novembro de 2011

²⁷ <https://aps.saude.gov.br/politicas/pnan/diretrizes>

Em 2012 foi lançado o 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012-2015) – PLANSAN – cuja vigência seria a mesma do PPA sendo que 70% das metas do PLANSAN estavam também presentes no PPA, restando os demais 30% como metas para tratar especificamente da Política de SAN ainda não absorvidas pelo PPA. Para traçar as metas, um dos documentos utilizados foi o material da IV CNSAN²⁸.

Em 2012, o governo lança a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica por meio do Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. A PNAPO tem o objetivo de:

integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.²⁹

A PNAPO foi selecionada pela FAO, *World Future Council* e IFOAM – *Organics International* como uma das melhores políticas do mundo no apoio à ampliação de abordagens agroecológicas. Também houve a regulamentação do PAA³⁰, com aporte financeiro para o ano seguinte previsto na LOA de R\$ 1,2 bi. Dando sequência à PNAPO, o governo lança o 1º Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – 2012-2015.

Em 2013 foi a vez do SISAN receber adesões municipais com a criação do AdeSAN³¹. O objetivo era articular as políticas públicas de SAN e DHAA, receber apoio técnico e político, e viabilizar a operacionalização dos programas de forma integrada e sustentável baseado na participação social e na intersetorialidade, propiciando a criação de políticas públicas municipais de SAN.

Em 2014 o Brasil alcança um grande marco como resultado das políticas sociais empregadas até então: a saída do Mapa da Fome da FAO. De acordo com os dados apresentados pela FAO, o Brasil reduziu em 82% sua população vivendo em situação de subalimentação, atingindo um nível menor do que 5%, valor considerado

²⁸ As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional foram importantes instâncias de participação democrática responsáveis pela indicação de diretrizes e prioridades da política a ser adotada.

²⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm

³⁰ Instituído pela Lei 12.512 e Decreto 7.775/2011. Revogado pela Medida Provisória nº 1.061, de 2021.

³¹ Resolução CAISAN n.º 1, 20 de novembro de 2013

para a organização a superação do problema da fome no país. A FAO destacou ainda cinco fatores como decisivos para os resultados: o aumento da oferta de alimentos, o aumento da renda dos mais pobres, o programa do Governo Federal de acesso à renda, o acesso de crianças e jovens a refeições e, por fim, a governança, transparência e participação da sociedade com a recriação do CONSEA. A conquista brasileira levou a FAO a considerar o país um exemplo a ser seguido. (FAO, 2014)

Outra seara da SAN também foi assunto de política pública: a obesidade. No mesmo ano em que saiu do Mapa da Fome das Nações Unidas, o governo brasileiro lançou a Estratégia Brasileira de Prevenção e Controle da Obesidade³². Conforme citado anteriormente, o aumento da população em sobrepeso e obesidade crescia de forma alarmante no país. Em 2011, estimava-se que 74 milhões de brasileiros de diferentes grupos etários apresentavam sobrepeso (IBGE, 2011), reflexo do modo de vida das populações modernas e o consumo excessivo de processados, ultra processados, sódio, gordura e açúcares. Assim, a Estratégia tinha por objetivo melhorar o padrão de consumo de alimentos da população brasileira de forma a reverter o aumento de sobrepeso e a obesidade, valorizando alimentos regionais e proporcionar espaços de convivência (praças, parques e jardins) que visassem hábitos e modos de vida mais sustentáveis, entre outros (BRASIL, 2014).

No mesmo ano ocorre a II Conferência Internacional de Nutrição na sede da FAO em Roma. Trata-se de uma conferência intergovernamental de alto nível cujo foco foi a má nutrição e suas faces: subalimentação, deficiências de micronutrientes, sobrepeso e obesidade. O Brasil foi representado por seu então ministro da Saúde, Arthur Chioro, sendo a América Latina a única região do mundo que à época tinha alcançado antecipadamente a meta de acabar com a fome, um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A Conferência teve como resultado duas declarações políticas de compromisso contra a má-nutrição: a Declaração de Roma sobre a Nutrição e o Marco de Ação, nas quais os países se comprometeram a adotar medidas, como de educação de consumidores e legislativas sobre a qualidade e inocuidade dos alimentos (FAO, 2014a; FAO, 2014b).

³² Resolução CAISAN n.º 7, de 17 de outubro de 2014

Também em 2014 é criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural³³ – ANATER. A Agência é fruto de mobilização da sociedade civil por uma entidade nacional para implementar a política nacional de assistência técnica e extensão rural no país que propiciasse políticas de desenvolvimento para a elevação da produção, produtividade e qualidade dos produtos e serviços rurais, além da melhoria das condições de renda, da qualidade de vida e da promoção social e de desenvolvimento sustentável no meio rural e, ainda, promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural, visando a inovação tecnológica e a apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social³⁴. A ANATER funcionava no âmbito do então MDA.

No ano seguinte, tem lugar em Brasília a V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional sob o tema “Comunidade de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”, a última realizada no país. A V CNSAN foi a maior delas em número de delegadas/os, contando com 54% de representantes mulheres e o maior contingente de participantes internacionais até então. Dentre as colaborações da Conferência, destacou-se a ideia de “comida de verdade” com o intuito de sensibilizar a sociedade brasileira e democratizar os conceitos de segurança e soberania alimentar.

Também em 2015 o PAA é atualizado por meio do Decreto 8.293. O Decreto dispõe, entre outros assuntos, sobre políticas de manutenção de preços dos alimentos, como a formação de estoques, além de versar sobre aquisições de sementes e compra institucional da agricultura familiar. E, por fim, ao final do ano, institui o Pacto Nacional para Alimentação Saudável por meio do Decreto nº. 8.553, de 3 de novembro de 2015. O escopo desta política era ampliar as condições de oferta, disponibilidade e consumo de alimentos saudáveis e combater o sobrepeso, a obesidade e as doenças decorrentes da má alimentação na população brasileira. Para tanto, dever-se-ia agir na promoção do DHAA, no fomento ao acesso a alimentos saudáveis, articular as ações já existentes nesse sentido e fortalecer a agricultura familiar, além de reduzir o uso de agrotóxicos, fomentar a educação alimentar e

³³ Decreto n.º 8.252, de 26 de maio de 2014, autorizado pela Lei 12.897, de 18 de dezembro de 2013.

³⁴ <https://www.anater.org/index.php/gestao-estrategica/>

nutricional, reduzir os teores de açúcar, sódio e gordura adicionados nos alimentos processados e ultra processados, entre outros.

Embora o direito humano à alimentação adequada seja um dos principais direitos humanos fundamentais, a garantia deste direito não era uma realidade para a maior parte dos brasileiros. As políticas públicas consolidadas para a segurança alimentar têm um papel fundamental na promoção da igualdade social, uma vez que permitem que os grupos mais vulneráveis tenham acesso a direitos antes negados.

As políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro ao longo desses anos com foco na transversalidade das agendas e demandas foram as principais responsáveis pelas conquistas sociais, como a saída do país do Mapa da Fome das Nações Unidas – ou seja, menos de 5% da população em insegurança alimentar grave. É preciso que o governo invista em ações integradas e continuadas para que essas políticas sejam efetivamente implementadas e tenham impacto na vida das pessoas.

Cap. 3 – A desinstitucionalização da governança de SAN no Brasil

A partir de 2015, o Brasil enfrentou um processo de desinstitucionalização de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, que representou um retrocesso nas conquistas obtidas ao longo das últimas décadas. Tal processo se deu sobretudo em decorrência de mudanças políticas e econômicas no país, que afetaram negativamente a efetividade e o alcance das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Dentre os principais fatores que contribuíram para a desinstitucionalização da segurança alimentar e nutricional no Brasil a partir de 2015, destaca-se o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, que resultou na perda de protagonismo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), principal órgão responsável pela formulação e acompanhamento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no país. Além disso, houve a redução de recursos e a descontinuidade de programas sociais importantes, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa de Alimentação Escolar (PNAE).

Outro fator que contribuiu para a desinstitucionalização da segurança alimentar e nutricional no Brasil foi a adoção de medidas econômicas que afetaram diretamente o acesso aos alimentos para as populações mais vulneráveis, como o aumento da taxa de desemprego e a diminuição do poder de compra da população. Como resultado desse processo de extenuação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, houve um aumento da insegurança alimentar e nutricional no país, com a redução do acesso aos alimentos e o aumento da desnutrição e da obesidade.

O ano de 2016 foi marcado pelo contraditório e inconstitucional processo *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, primeira mulher eleita para exercer o cargo no Brasil. O processo foi aceito na Câmara dos Deputados e iniciado ainda no final de 2015 mobilizando toda a agenda política nacional. No dia 12 de maio, o Senado Federal autoriza a abertura do processo propriamente dito, determinando o afastamento de Dilma Rousseff do cargo por até 180 dias e notificando o então vice-

presidente Michel Temer a assumir o cargo interinamente. O processo culminou na cassação política de seu mandato nove meses depois do primeiro aceite, em 31 de agosto de 2016.

O governo Temer significou o fim do ciclo neodesenvolvimentista e a volta do neoliberalismo ao Brasil. Iniciado após a ruptura institucional, o mandato também foi marcado pelo desprezo à cultura democrática sobretudo no que tange às políticas públicas instaladas no país durante os governos petistas. De 2016 a 2022, o Brasil foi vítima da devastação dolosa de seu ainda insuficiente sistema de proteção social e políticas públicas garantidoras de melhores condições de segurança alimentar para a população.

Duras reformas liberalizantes foram impostas no Brasil: a PEC nº. 241, conhecida como a PEC do Teto de Gastos, limitou por vinte anos os gastos públicos em áreas cruciais para o desenvolvimento do país como assistência social, educação, saúde e previdência; a PEC nº. 287, conhecida como Reforma da Previdência, que aumentou o tempo de contribuição mínimo para benefício integral sem que houvesse um debate com a população sobre o tema; as metas sociais de 2017 também foram retiradas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, indo contra as indicações até mesmo do FMI; o Programa Bolsa Família foi sendo esvaziado, admitindo cada vez menos famílias mesmo com a piora dos índices sociais do país e retirando aquelas que já tinham acesso ao benefício sem o devido reajuste de valores, limitado pela PEC nº. 241.

É possível notar esta mudança também nas alterações da arquitetura do governo com a extinção de ministérios como o Desenvolvimento Agrário, na execução do orçamento destinado anteriormente a políticas públicas de promoção da agricultura familiar, pelas prioridades destacadas em seus discursos e ordens ao longo de seus mandatos.

Em 29 de outubro de 2015, dias após completar um ano da reeleição da presidenta Dilma Rousseff (PT), a Fundação Ulysses Guimarães, pertencente ao então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atual MDB), lançou publicamente em Brasília o documento “Ponte para o Futuro”. Trata-se de uma

plataforma política conflitante com aquela vencedora nas urnas em 2014, sobretudo em termos macroeconômicos.

Alguns fatores contribuem para a compreensão das pretensões de lançamento do documento. Ele foi lançado na capital federal, sede do poder executivo, pelo partido do então vice-presidente da República. Tratava-se de uma plataforma política própria, demonstrando as aspirações de poder paralelas ao traçado democrático pelas eleições do ano anterior nas quais Michel Temer (MDB) compunha a chapa vencedora ao lado de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores). Além disso, o projeto possuía uma orientação política rechaçada pelo voto popular, que via no mercado o eixo para desenvolvimento do país, orientada por princípios neoliberais. Cabe ressaltar também que o resultado daquelas eleições assegurou a vitória à candidatura petista com margem de 3.459.963 votos – uma diferença baixa em termos percentuais, mas que “não deveria gerar dúvidas quanto à facticidade e legitimidade do resultado eleitoral obtido”. (CAVALCANTI; VENERIO, 2017, p.141) Além disso, o documento foi lançado oito dias após a entrega de um pedido de impeachment da presidenta da República por Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior a Eduardo Cunha (PMDB-RJ).

Em 2016, a presidenta Dilma Rousseff foi afastada ilegalmente do cargo após um processo jurídico-midiático-parlamentar questionável de nítido viés político. Além de machista e misógino, o golpe foi antipopular e visava mais uma vez a implementação de projeto neoliberal no Brasil. Fato é que as diretrizes do “Ponte para o Futuro” serviram de guia do governo de facto iniciado por Michel Temer em 31 de agosto de 2016.

Cavalcanti e Venerio (2017) utilizaram da técnica de “nuvem de palavras” para analisar o referido texto, uma ferramenta para análise de discurso capaz de indicar o número de ocorrências de palavras para apontar os princípios argumentativos e princípios centrais do discurso.

comercial com Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul” (Ibidem) demonstrando um caráter descolado das necessidades brasileiras.

Em um país com tamanha concentração de riqueza, os bens nacionais deveriam ser utilizados para apoiar um projeto que promovesse a equidade e a igualdade para a população, não para fortalecer o abismo social existente atualmente.

Uma das primeiras medidas implementadas por Temer à frente do Executivo foi a MP 726 de 12 de maio de 2016, que dispõe sobre a organização da Presidência da República (PR) e dos Ministérios. Na PR, foram extintas a Secretaria de Portos, a Secretaria de Aviação Civil, a Controladoria-Geral da União, a Casa Militar e a Secretaria de Comunicação Social. Foram também extintos o Ministério da Cultura, o Ministério das Comunicações, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e criados o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Com essas mudanças, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, responsável pela Agricultura Familiar, é deslocado para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Foi criado o cargo de natureza especial de Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, sob a suposta justificativa de reduzir o número de unidades administrativas e criar condições para a diminuição das despesas públicas.

A MP recebeu emendas da oposição com o objetivo de reverter medidas, como a do então deputado Pepe Vargas (PT-RS) para manter estrutura e funções do MDA; dos senadores Walter Pinheiro (PT-BA) e senador Paulo Rocha (PT-PA) e dos deputados Nilto Tatto (PT-SP), Pedro Uczai (PT-SC), Heitor Schuch (PSB-RS), Elvino Bohn Gass (PT-RS), João Daniel (PT-SE), Marcon (PT-RS), Davidson Magalhães (PCdoB-BA), Jandira Feghali (PCdoB-RJ), Paulo Teixeira (PT-SP), Ênio Verri (PT-PR), Daniel Almeida (PCdoB-BA), Pompeo de Mattos (PDT-RS), Ângela Albino (PCdoB – SC), Afonso Florence (PT-BA), Beto Faro (PT-PA), Assis do Couto (PDT-PR), Weverton Rocha (PDT-MA), Maria do Rosário (PT-RS), Leo de Brito (PT-MG), Rubens Pereira Junior (PT-MA), Paulo Pimenta (PT-RS), Padre João (PT-MG), Erika Kokay (PT-DF), Zé Carlos (PT-MA) e Alessandro Molon (PSB-RJ) para propor o

retorno do MDA e suprimir artigos que revogam sua estrutura básica (MELO; PIRES, 2016)^[1].

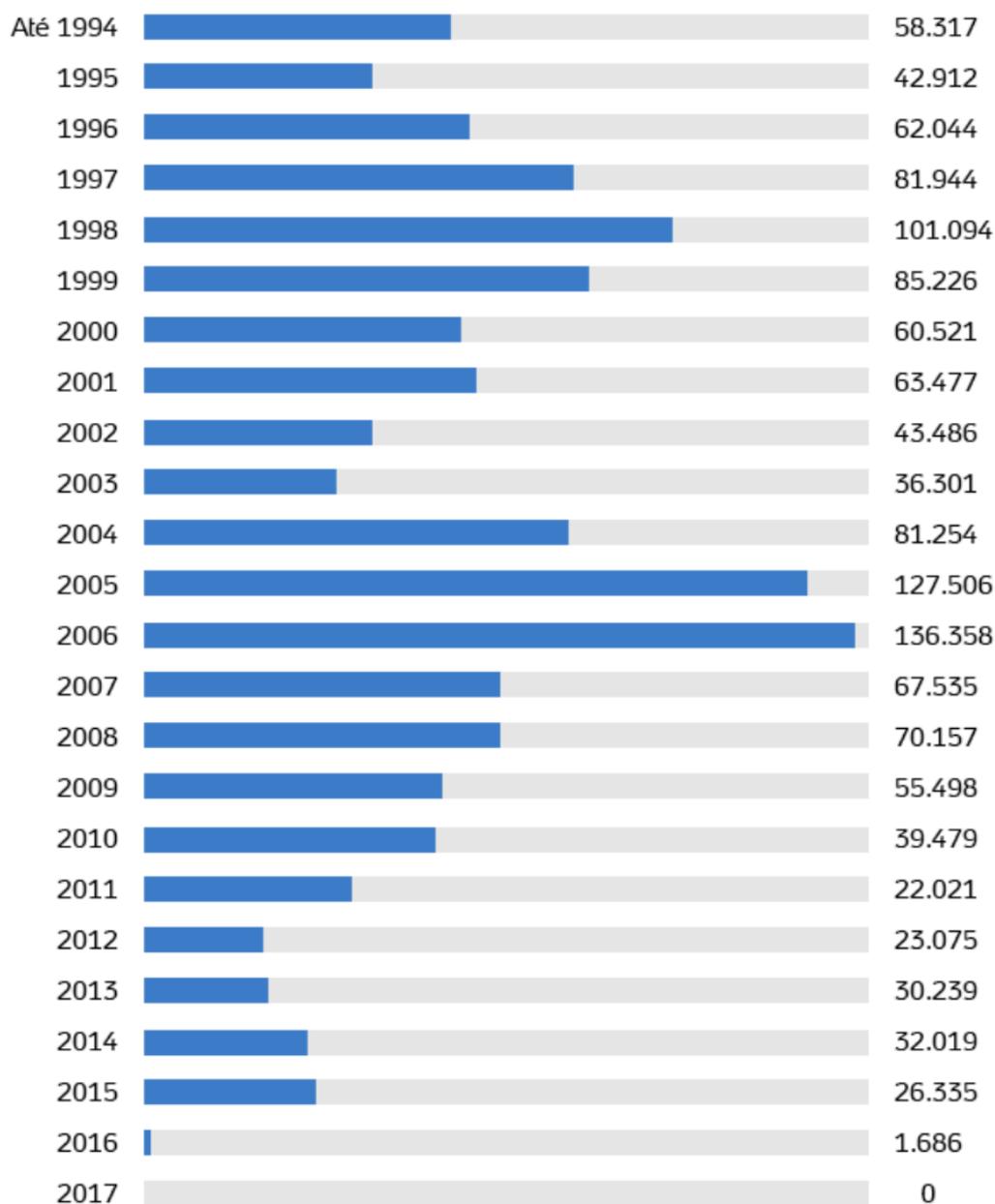
Apesar das emendas, o governo logrou a reforma da Alta Administração do Poder Executivo Federal, extinguindo-se o MDA, aglutinando-o com o MDS. Ressalta-se que se trata da extinção de um dos principais ministérios responsáveis pela agenda que aqui tratamos pela Medida Provisória nº 726. Essa medida significou de imediato um significativo corte orçamentário para a área e seus respectivos programas. O Consea também foi fechado, assim como a CAISAN. Assim, o tema alimentar saiu da agenda do governo e programas importantes de incentivo à agricultura familiar foram extintos ou esvaziados, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Destaca-se aqui a simbologia tanto da pauta em si, como por significarem temas de participação política da sociedade civil nas ações do governo, demonstrando o desprezo democrático. Ao mesmo tempo, a crise econômica que se instalou ainda em 2015 foi se agravando sem que políticas sociais subsidiassem os mais pobres em uma situação de desemprego crescente e sem políticas econômicas redistributivas.

Ainda no primeiro ano de Temer à frente do poder executivo, o governo logrou a aprovação da EC 95/2016, que impôs um teto de gastos públicos para os próximos vinte anos. Essa medida afetou a execução de políticas públicas e sociais em diversos níveis, entre elas as voltadas para a alimentação. No entanto, ressalta-se que o desmonte aqui iniciado não tem somente no orçamento suas motivações, mas principalmente nas prioridades afirmadas pelos governos de Michel Temer e seu sucessor, Jair Messias Bolsonaro (Partido Liberal).

A reforma agrária também foi duramente afetada. Em termos orçamentários, em 2018 ela teve um corte de 86,7% de recursos destinados à área. No entanto, ainda mais escabrosa foi a notícia de que este foi o primeiro governo em que não houve reforma agrária no país estando o problema da concentração fundiária ainda distante de ser resolvido.

Figura 9 – Números de famílias assentadas ano a ano no Brasil



Fonte: UOL³⁵ com base em dados do INCRA

Quando questionado sobre as razões para a paralisação, o governo citou dois motivos, um judicial e outro burocrático. O Acórdão 775/2016 do Tribunal de Contas da União havia determinado a suspensão dos processos de cadastro e seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no período de abril de

³⁵ <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/03/06/governo-nao-assenta-familias-em-2017-e-reforma-agraria-tem-freio-inedito-no-pais.htm>. Acesso em: 20/02/2023

2016 a setembro de 2017. Tratava-se de uma medida cautelar para apurar irregularidades na lista de onde são escolhidos os candidatos e assentamentos a serem beneficiados. Além disso, a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017^[2], alterava os parâmetros de cadastro e seleção de famílias ao PNRA e era necessário um decreto presidencial modulando os dispositivos da lei para retomar o ingresso de novas famílias ao programa.

Outra política pública que sofreu com o avanço do Estado mínimo no Brasil é a política de compras públicas operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A Conab é o órgão do poder executivo vinculado ao Ministério – que possui duas finalidades principais: fazer doações para populações ameaçadas pela fome e manter estoques reguladores de preços. A partir de 2016 esses estoques foram sendo reduzidos chegando a ponto de venderem 27 das 92 unidades armazenadoras da companhia. O então ministro da Agricultura, Blairo Maggi, possuía claros interesses próprios em tal desmonte: é um dos principais produtores de soja do país e possui uma empresa que faz a armazenagem privada de grãos. Contradições entre interesses público e privado foram se tornando rotina desde então.

Opta-se, portanto, por analisar esta situação a partir de três pilares. O primeiro deles é o da produção de alimentos para consumo interno. Para tanto, verificar-se-á como o governo brasileiro conduziu as políticas públicas de incentivo à agricultura familiar, responsável por 70% dos alimentos efetivamente consumidos no Brasil. O segundo é o do acesso aos alimentos, sobretudo em termos de preços. Para tanto, examinar-se-á a postura do governo brasileiro ante aos estoques reguladores de preços. Por fim, o terceiro pilar é averiguar a situação do Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência condicionada de renda preferencialmente destinado às mulheres, que representam atualmente a maior parte da população em situação de insegurança alimentar no país. Sabe-se, portanto, que o PBF havia sido extinto e substituído pelo Auxílio Brasil durante o governo de Jair Bolsonaro. Assim, buscar-se-á comparar ambos os programas para demonstrar que se trata de mais um desmonte institucional da seguridade social no Brasil.

3.1. As políticas públicas de incentivo à agricultura familiar

O Brasil conta com um amplo rol de políticas públicas para a agricultura familiar que visam garantir desde o financiamento até a compra dos produtos oriundos da atividade agricultora. Como abordado anteriormente, até a década de 1990, a agricultura familiar concorria com propriedades de larga escala produtiva por créditos de financiamento.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) tem o objetivo de “financiamento para custeio e investimentos em implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à geração de renda e à melhora do uso da mão de obra familiar”³⁶. Ele conta com subprogramas, como o Pronaf Mulher para financiar a atividade da mulher agricultora, independentemente de seu estado civil, o Pronaf ABC+ Agroecologia, que financia investimento em sistema de produção agroecológico ou orgânico e o Pronaf Jovem, que visa mitigar o êxodo rural e estimular a permanência no campo pelo acesso à terra.

O Pronaf sofreu cortes orçamentários significativos entre os anos de 2019 e 2022. A Lei Orçamentária Anual de 2021 previa um corte de R\$ 1,3 bilhão nos subsídios destinados ao Pronaf. Em fevereiro de 2022, as linhas de crédito com juros a 4,5% foram suspensas. Até março, R\$ 33 dos R\$ 39,3 bilhões destinados ao programa haviam sido empenhados. Em abril, o governo encerrou as linhas de crédito do Plano Safra que tinham juros de 3% para o Pronaf Custeio. Segundo o BNDES, banco responsável pela execução dos valores destinados ao programa, a suspensão se deu por falta de orçamento – os recursos previstos já não eram mais suficientes com a alta da taxa Selic³⁷ (ARAÚJO, VIEIRA FILHO, 2018).

Esses cortes são sentidos na geração de renda e emprego e na disponibilidade de oferta de alimentos. No ano em que o Pronaf foi criado, a agricultura familiar era responsável por 50% da produção de alimentos no Brasil (IBGE, 1996) e atualmente

³⁶ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>

³⁷ <https://www.cut.org.br/noticias/pelo-quarto-ano-consecutivo-governo-corta-credito-para-a-agricultura-familiar-bf73>

esse percentual subiu para 70%. Além disso, o Pronaf conseguiu reduzir a pobreza entre agricultores familiares brasileiros. Em 2012, por meio da Resolução no. 4.107, de 28 de junho, o programa passou a ter o objetivo de estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar rural, ao mesmo tempo em que oferecia assistência técnica. (VIEIRA FILHO; SILVEIRA, 2016)

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) foi criada pelo governo federal em 2003 e apresentada como lei pela Lei no. 12.188/2010. A Pnater tem com o objetivo de prestar assistência técnica e extensão rural para os Planos Safra da Agricultura Familiar e incluiu como princípios orientadores o conceito de desenvolvimento sustentável, as noções de igualdade de gênero e étnicas e a importância da inclusão da sociedade civil no seu desenvolvimento como requisito para o seu sucesso (Ibidem). Segundo informações do Brasil de Fato, a Pnater sofreu cortes de 40% durante o governo Bolsonaro³⁸.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi um dos primeiros programas de segurança alimentar criados pelo governo brasileiro e um dos maiores programas de alimentação do mundo. O modelo brasileiro é utilizado como produto de cooperação Sul-Sul. O PNAE funciona por meio de repasse de verba do governo federal aos estados e municípios para a aquisição de alimentos saudáveis e de acordo com a produção e tradições locais. É estabelecido que o mínimo de 30% do valor destinado ao PNAE deve ser utilizado para a compra de alimentos da agricultura familiar.

O PNAE também sofreu o desmonte das políticas públicas de segurança alimentar. O último reajuste do programa foi em 2017 e a inflação dos preços dos alimentos desgastou seu poder de compra. A mídia alardeou a situação calamitosa em escolas de quatro crianças dividindo um ovo devido ao valor insuficiente dos repasses para assegurar uma alimentação adequada³⁹.

Por meio da LDO de 2023, o governo Bolsonaro vetou o aumento do valor da merenda escolar. Os repasses do governo federal são de atualmente entre R\$ 0,36 e

³⁸ <https://www.brasiledefato.com.br/2020/11/01/projetos-de-assistencia-tecnica-sao-um-dos-caminhos-para-uma-agricultura-sustentavel>

³⁹ <https://www.estadao.com.br/educacao/merenda-sem-reajuste-de-verba-da-uniao-faz-com-que-criancas-dividam-ate-ovo/>

R\$ 0,53 por aluno matriculado⁴⁰. Além de ser uma política de SAN, a merenda escolar atua como um fator atrativo para a manutenção de crianças na escola, além de assegurar melhores condições de saúde que permitam um melhor aprendizado.

3.2. Estoques reguladores

A Companhia Nacional de Abastecimento também foi alvo da suposta modernização do Estado sob os governos de Temer e Bolsonaro. Durante o governo emedebista, a Conab estava sob comando do bilionário Blairo Maggi. Ex-senador por Mato Grosso e um dos grandes produtores de soja do país, Maggi é dono de empresas privadas de armazenagem de grãos⁴¹.

Alegando ser um programa de modernização e revitalização, Jair Bolsonaro fechou as 27 unidades armazenadoras da Conab e os estoques reguladores referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos e ao Programa Garantidor de Preço Mínimo estão quase zerados conforme consulta realizada em 01/03/2023⁴².

A lógica por trás dos estoques reguladores é que o Estado possa realizar doações e assegurar o abastecimento e o equilíbrio de preços no mercado. Quando um produto está com muita oferta e os preços estão abaixo do gasto pelo produtor, a Conab compra esses estoques para evitar que os agricultores tenham prejuízo. Assim, no futuro, quando os preços subirem, a Conab disponibiliza os estoques para regular o preço. O item com maior quantidade em estoque atualmente é o milho, cuja maioria da produção é destinada ao mercado de ração animal e apenas 2% são para consumo humano. (ABIMILHO, 2021)

Também é função da Conab, junto com o Ministério do Desenvolvimento Social, executar o Programa de Aquisição de Alimentos. Fruto da articulação do Consea com o governo federal, o PAA é um programa de compras públicas da agricultura familiar para distribuir gratuitamente para creches, escolas, programas sociais e famílias que recebiam o Bolsa Família. Para além de garantir a renda do agricultor, o PAA trouxe

⁴⁰ <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/08/10/vetos-de-bolsonaro-a-despesas-em-educacao-recebem-criticas-de-senadores>

⁴¹ <https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/o-fim-anunciado-dos-estoques-publicos-de-alimentos-no-brasil/>

⁴² https://sisdep.conab.gov.br/transparencia_internet/arquivos/temp_posicaoestoqueconsolidado_1677645763.42.pdf

um grande salto qualitativo nas merendas escolares, passando a oferecer refeições completas onde antes se via alimentos ultraprocessados de baixo valor nutricional para um público que muitas vezes tinha naquela a única refeição do dia (MDS, 2010).

3.3. O esvaziamento do Programa Bolsa Família e a criação do Auxílio Brasil

O Programa Bolsa Família também sofreu durante as gestões de Temer e Bolsonaro. Reconhecido mundialmente e replicado em diversos países, a gestão emedebista foi responsável pelos dois maiores cortes no programa na história: excluiu 543 mil famílias entre junho e julho de 2017 e mais 392.134 famílias foram cortadas do Programa em 2018 segundo apurações do UOL⁴³.

Já com Jair Bolsonaro à frente do Executivo, o Bolsa Família foi extinto dando lugar ao Auxílio Brasil. A medida foi criticada por não ter sido embasada em estudos ou debate com a sociedade.

O Bolsa Família não era apenas um programa de transferência de renda, mas estava calcado em uma rede de assistência social e exigia corresponsabilidades de seus beneficiários. A preferência para recebimento dos valores era atribuída à mulher e demandava que, em caso de haver crianças na família, estas deveriam estar matriculadas na escola e com a carteira de vacinação em dia. Além disso, era necessário que as mães participassem de palestras sobre saúde e nutrição infantil para que o montante fosse transferido.

O cadastro das famílias era feito através do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CadÚnico) e povos indígenas, ribeirinhos, pescadores e população em áreas rurais recebiam atendimento de acordo com suas especificidades. Além disso, a participação no Bolsa Família assegurava também o acesso a outras políticas sociais, como isenção em concursos públicos, tarifa social de energia elétrica e capacitação profissional.

O Auxílio Brasil foi criado após os repasses do governo federal para o Auxílio Emergencial durante a pandemia. Embora os valores repassados fossem mais altos,

⁴³ <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/governo-temer-retira-392-mil-nucleos-familiares-do-bolsa-familia-antes-de-anunciar-reajuste/>

este trabalho já mencionou a importância de políticas transversais para a superação da pobreza e da insegurança alimentar. Mais ainda, se a fome possui múltiplas causas, embora o aumento do repasse contribua para um melhor acesso financeiro aos alimentos, ele sozinho não basta e a assistência social não se estendeu como os valores repassados subiram.

Além disso, o governo autorizou que fossem feitos empréstimos consignados com juros de até 3,5% ao mês, valores acima da média para o que é praticado no mercado para empréstimo pessoal⁴⁴. Na prática, famílias viram o benefício se esvair com os descontos automáticos da dívida e os principais beneficiários da medida foram as instituições financeiras.

O relatório do Grupo de Trabalho do Governo de Transição 2022 elenca outros problemas relacionados à criação do Auxílio Brasil. O documento afirma que o novo programa desconsidera a composição familiar e o valor repassado a uma pessoa que vive sozinha é o mesmo a uma mãe com duas crianças. Além disso, o número de pessoas que declararam morarem sozinhas ultrapassa a proporção verificada na PNAD – passando de 15,4% em dezembro de 2021 para 25,8% em outubro de 2022.

A criação de cinco outros incentivos financeiros vinculados ao Auxílio Brasil também é elencada como um desafio para a gestão de acompanhamento das condicionalidades, que afirmam já estarem alteradas e fragilizadas. Isso porque as alterações nas estruturas dos benefícios não foram devidamente comunicadas aos beneficiários ou a estados e municípios. Exemplo disso se vê no número de crianças vacinadas que caiu de 68% em 2019 para 45% em 2022⁴⁵.

Nem mesmo a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), premiada pelo *Future Policy Awards* da FAO em 2018, foi mantida. Criada em 2012 por meio do Decreto 7.794, a PNAPO foi internacionalmente reconhecida como uma política de transformação dos sistemas agroalimentares que deveria ser

⁴⁴ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/22/consignado-do-auxilio-brasil-tem-juros-mais-altos-que-media-de-outras-modalidades-de-emprestimo-pessoal.ghtml>

⁴⁵ Relatório do Grupo Técnico de Desenvolvimento Social. Produto 2. Relatório Final da Comissão de Transição Governamental 2022.

vista como um modelo para o mundo⁴⁶. Em 2013 o programa tinha orçamento de quase R\$ 10 bilhões, mas em 2018 o valor ficou abaixo de R\$ 1 bilhão.

Tais reduções no orçamento das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, bem como de assistência técnica e apoio à agricultura sustentável, demonstram um desmonte cujos impactos na produção, estocagem, oferta e distribuição foram notados de maneira perversa nos últimos anos com mais de 33 milhões de pessoas sem terem o que comer em suas refeições diárias.

⁴⁶ <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/premiada-internacionalmente-politica-nacional-de-agroecologia-padece-diante-de-poucos-investimentos-publicos/22944>

Considerações finais

Ante todo o exposto, o primeiro aspecto a se reforçar nestas considerações finais é que a fome é um problema político de múltiplas causas. Após 76 anos de publicado, os ensinamentos de Josué de Castro ainda nos servem como um guia orientador metodológico para analisar a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Ao longo desses três quartos de século, cotidianamente pessoas, instituições e governos se equivocaram sobre as formas de se abordar uma questão tão complexa e persistente na humanidade.

A fome é política e no Brasil suas causas não são apenas uma questão de acesso financeiro aos alimentos, apesar de este ser um dos principais fatores que dificultam o acesso a alimentos de qualidade. As cidades, sobretudo as metrópoles, estão cercadas por desertos e pântanos alimentares contribuindo para que os índices de obesidade cresçam cada vez mais sobretudo em países da periferia do capitalismo. As pessoas estão em situação de insegurança alimentar e os sistemas agroalimentares contribuem para o aprofundamento desta crise⁴⁷.

Igualmente é um equívoco atribuir a fome a uma suposta insuficiente produção de alimentos e que sua solução estaria baseada em um mero aumento da produtividade agrícola e conseqüente oferta de alimentos. Segundo o Grupo de Trabalho da USP “Políticas Públicas de Combate à Insegurança Alimentar e à Fome”, a produção agropecuária e a oferta de alimentos já passaram por um período de crescimento no Brasil sem que a fome e a insegurança alimentar fossem erradicadas⁴⁸. Igualmente se deve considerar que a expansão da produção e oferta de alimentos não ocorreu no país de maneira descentralizada, mas aprofundando a concentração fundiária sem que houvesse um compromisso por parte destes atores com acesso a uma alimentação saudável para a população, gerando doenças e crises climáticas.

Portanto, a decisão sobre o que e como plantar também é política. A Companhia Nacional de Abastecimento possui hoje estoques de milho cujo principal

⁴⁷ <https://www.brasildefato.com.br/2023/02/26/brasil-pode-deixar-de-comer-feijao-regularmente-ate-2025>

⁴⁸ Disponível em: <<https://prceu.usp.br/wp-content/uploads/2021/11/Relatorio-Final-do-GT-USP-de-Combate-a-Fome-e-a-Inseguranca-Alimentar.pdf>>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

destino é o mercado internacional, mas não dispõe do mesmo para o arroz ou feijão, elementos básicos do prato tradicional no Brasil. Nesse sentido, estudos apontam que o brasileiro come cada vez menos feijão – e que seu consumo está relacionado à segurança alimentar.

Também é preciso questionar a atribuição de alimentos que ocupam grandes áreas agricultáveis como subsídio para a pecuária internacional. A partir daí deixam de ser alimentos e se tornam produtos ocupando o espaço e a destinação de políticas públicas de financiamento de grandes produtores que pouco contribuem para garantir o direito humano à alimentação adequada.

A fome é política e as principais vítimas deste problema social são também o elo mais frágil de uma sociedade em crise. Mulheres, pretas e pardas, moradoras de grandes centros urbanos, especialmente do norte e nordeste do país. Quaisquer ações que visem solucionar esta questão devem, portanto, se centrar em priorizar as mulheres dos grupos mais vulneráveis, especialmente em políticas públicas que tenham como objetivo garantir acesso a uma renda mínima. Viu-se também a relevância dos programas de alimentação escolar como políticas públicas transversais que por um lado garantem uma alimentação saudável para crianças assegurando-lhes condições dignas de aprendizagem e por outro lado garantem a renda para os agricultores familiares.

Um desafio que se fez presente durante a escrita deste trabalho foi em lidar com dados diferentes quando produzidos pelo governo brasileiro ou por organismos internacionais. Compreende-se os motivos de utilização de metodologias distintas, como no caso da EBIA pelo Brasil e da PoU pela FAO, mas estas informações se fazem confusas a partir do momento em que não é claro como operacionalizar a comparação entre as medidas para além de tendências de crescimento ou decréscimo, por exemplo.

Nesse sentido, é de grande relevância assegurar a constância da obtenção de dados com maior periodicidade. O espaçamento entre as pesquisas brasileiras que tocam no tema da segurança alimentar é irregular e dificulta a orientação e redirecionamento de políticas públicas.

Em todas as questões aqui citadas é relevante destacar que o Estado é o ator principal para a promoção da segurança alimentar e nutricional, à medida que exerce o papel central no ciclo de criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas capazes de garantir o direito humano à alimentação adequada, mas também de produção de alimentos que não atende as demandas da sociedade. Compreende-se, portanto, que sem a atuação direta do Estado a criação de sistemas agroalimentares saudáveis e sustentáveis não se dará.

Destaca-se o efeito multiplicador keynesiano de políticas de incentivo à agroecologia e à agricultura familiar já implementadas, que devem ser valorizadas e aperfeiçoadas. Ou seja, o valor investido nesses programas retorna para a sociedade com um aumento proporcional havendo um impacto maior sobre ganhos. Além disso, tais políticas promovem também um aprofundamento da democracia por meio de participação da sociedade civil e movimentos populares para fiscalizar, monitorar e controlar as ações da administração pública.

Por fim, reforça-se que não há um único caminho certo para atingir a segurança alimentar e nutricional, mas ao longo desses anos muito já se descobriu sobre o que não fazer. Este é mais um esforço que visa discutir e notabilizar o problema para contribuir para a construção de sua solução.

Diante desse cenário, torna-se necessário que o governo brasileiro reavalie suas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, a fim de garantir o acesso aos alimentos para todas as camadas da sociedade. Isso envolve a retomada do protagonismo do CONSEA, o fortalecimento dos programas sociais de aquisição e distribuição de alimentos e a adoção de medidas econômicas que garantam o poder de compra da população. Além disso, é necessário que a sociedade civil e as organizações não governamentais se mobilizem para pressionar o governo a adotar medidas que garantam a segurança alimentar e nutricional da população

Referências bibliográficas

ABIMILHO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DO MILHO. Estatísticas. Disponível em: <http://www.abimilho.com.br/estatisticas>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ARANHA, Adriana Veiga. Estado em ação: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e da extrema pobreza no Brasil. 2018. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - EAESP-FGV, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28785/TESE%20FINAL.AdrianaAranha.pdf>. Acesso em: 1 out. 2019.

ARAUJO, JA; VIEIRA FILHO, JER. Texto para discussão 2412 – Análise dos impactos do Pronaf na Agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8696/1/td_2412_.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2017.

_____. Decreto n. 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União, 2007.

_____. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União, 2010b.

_____. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Revisado. Brasília, Distrito Federal, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/plano_nacional_seguranca_nacional_revisado.pdf
http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/plano_nacional_seguranca_nacional_revisado.pdf. Acesso em: 1 jan. 2017.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN. Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União, 2006.

_____. Conceitos. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República, Brasília, Distrito Federal, 29 mai. 2017 Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos#:~:text=A%20soberania%20alimentar%20%C3%A9%20um,e%20em%20que%20condi%C3%A7%C3%B5es%20produzir%20>. Acesso em: 20 fev. 2023.

_____. Estudo técnico No. 01/2014. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>>>. Acesso em: 1 out. 2019.

_____. Resolução no 4.107, de 28 de junho de 2012. Altera as disposições do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de que trata o capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR). Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN. Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União, 2006.

_____. Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida. Cartilha para ajudar a formar comitês. Brasília, Distrito Federal: Secretaria Nacional da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida; 1993.

_____. Estratégia Intersetorial de Prevenção e controle da Obesidade: recomendação para Estados e Municípios. Brasília, Distrito Federal: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/estrategia_prevencao_obesidade.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023.

_____. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório final. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar; 1995.

_____. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a examinar as causas da fome e a iminente ameaça à segurança alimentar. Relatório Final. Brasília: Câmara dos Deputados; 1991.

_____. Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, Distrito Federal: Ministério do Desenvolvimento Social, 2010. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno-balanco-paa-2003-2010.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

BURNIER, D. Agricultura brasileira: a produção de alimentos. Tese de doutorado. São Paulo, FFLCH/USP, 2000.

CAMPELLO, T; BORTOLETTO, AP. Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Editora Elefante, 2022.

CASTRO, AM. Trajetória do Combate à Fome no Brasil. In: Fome Zero vol. 1. Brasília, Distrito Federal: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. Disponível em:

<<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>.>

Acesso em: 02 fev. 2020.

CASTRO, J. A. Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço). 10a Ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé, 1980.

_____. Geopolítica da Fome – volume 2. Brasília: Editora Brasiliense, 1968.

CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO. Da fome à fome: a volta da insegurança alimentar. In: Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Editora Elefante, 2022.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139>. Acesso em: 02 fev. 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL 1963 – Plano de emergência para a Igreja do Brasil. Cadernos da CNBB, nº 1 2ª ed. Ed. Paulinas. Disponível em: <<http://portal.pucminas.br/imagedb/documento/DOC_DSC_NOME_ARQUI20130906183649.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

COIMBRA M., MEIRA J. F. P., STARLING M. B. L. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: MEC/INAE; 1982.

CONTI, I.; SCHROEDER, E. (Org.). Convivência com o Seminário Brasileiro: Autonomia e Protagonismo Social. IABS: Brasília, 2013

CHRISTO A fome como questão política. In: Revista de Estudos Avançados 17(48). Editora USP, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9920>. Acesso em: 1 jan. 2017.

DEL GROSSI, M. Do Fome Zero ao *Zero Hunger*: uma perspectiva global. Roma, Itália: ONU/FAO, 2019.

_____. Aula no curso: Agricultura Familiar e a Produção de Alimentos no Brasil, 2021.

FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GOHN, M. da G. História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: ed. Loyola, 1995.

HLPE. Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, 2019. Disponível em:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/HLPE/reports/HLPE_Report_14_ES.pdf.

Acesso em: 20 jan. 2020.

IFPRI. Global Nutrition Report 2016: From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros. Brasília, Distrito Federal: IBGE, 1º de julho de 2020.

_____.1996

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Plano Brasil sem Miséria. Brasília, Distrito Federal: IPEA, 2015. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/images/labgov/Inovacoes/cases/case-premio-18_4.pdf.

Acesso em: 02 fev. 2022.

L'ABBATE S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I. Período de 1940 a 1964. Rev Nutr. 1988; 1(2):87-138.

MONTEIRO C.A., MONDINI L., SOUZA A. L. M. E., POPKIN B. M. Da desnutrição para a obesidade: a transição nutricional no Brasil. In: Monteiro CA, organizador. Velhos e novos males da saúde no Brasil: a evolução do país e de suas doenças. São Paulo: Hucitec; 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional - Série IDP - 8ª Edição 2013. Saraiva Educação AS, 2013.

NASCIMENTO, RC. Sete chaves par apensar o atual cenário da fome no Brasil: a contribuição de Josué de Castro. In: Da fome à fome – Diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Editora Elefante, 2022.

NATAL J. L. A. A questão alimentar-nutricional na política econômica (1930-1976): um vai-vem na periferia da agenda pública [dissertação]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1982.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO [OIT]. COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses, 2020. Disponível em: <<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf>>. Acesso em: 18 de março de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. Cúpula Mundial da Alimentação. Roma, Itália, ONU/FAO, 1996 Disponível em: <http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 02 fev. 2020.

_____. An Introduction to the Basic Concepts of Food Security. FAO: Roma, 2008.

_____. 2014 - <https://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf>

_____.2014a: <https://www.fao.org/3/ml542s/ml542s.pdf>

_____.2014b: Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2): Documento final de la Conferencia: Marco de acción <https://www.fao.org/3/mm215s/mm215s.pdf>

ORGANIZAÇÃO PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA DAS NAÇÕES UNIDAS (FAO); FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA (FIDA); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF); PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA); ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Roma, 2021.

OXFAM. Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil. VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. São Paulo: OXFAM: 2021. Disponível em: <<http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf>. Acesso em: 06 de abril de 2021.

_____. Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil. VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. São Paulo: OXFAM: 2022. Disponível em: <<<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

PINHEIRO, A.R.O.; CARVALHO, M.F.C.C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2010, vol.15, n.1, pp.121-130.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: Fome Zero Vol. 1, 2010.

POPKIN B. M. The shift in stages of the nutrition transition in the developing world differs from past experiences. *Pub Health Nutr.* 2002; 5(1A): 205-14.

PRADO JR., C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1945.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Mapa da fome, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. 2ª tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCHWARZ, R. (org.) *Os pobres na literatura brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. *Ao vencedor as batatas*. São Paulo: Duas Cidades, 1977.

_____. *Sequências brasileiras*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA L. I. L. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse. Brasília, Congresso Nacional, 1º janeiro 2003. [Internet] [acesso 2003 maio 14]. Disponível em:
http://www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/Dispres.pdf

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. 2ª tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCHWARZ, R. (org.) *Os pobres na literatura brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. *Ao vencedor as batatas*. São Paulo: Duas Cidades, 1977.

_____. *Sequências brasileiras*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA L. I. L. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse. Brasília, Congresso Nacional, 1º janeiro 2003. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/Dispres.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.

SOARES, G. *Sociedade e Política no Brasil Dif. Europeia do Livro*, S. Paulo, 1973, pp. 237.

SOUZA, Luiz Alberto Gómez de. *As várias faces da Igreja Católica*. *Estudos Avançados* [online]. 2004, v. 18, n. 52 [Acessado 28 setembro 2021], pp. 77-95.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000300007>. Epub 06 Dez 2004. ISSN 1806-9592.

SOUZA, Luiz Alberto Gómez de. As várias faces da Igreja Católica. Estudos Avançados [online]. 2004, v. 18, n. 52 [Acessado 28 setembro 2021], pp. 77-95. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000300007>>. Epub 06 Dez 2004. ISSN 1806-9592. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000300007>. Acesso em: Acesso em: 20 mai. 2019.

SWINBURN et al. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(18\)32822-8.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(18)32822-8.pdf). Acesso em: Acesso em: 03 fev. 2023.

TAKAGI, Maya. A IMPLANTAÇÃO DO Programa Fome Zero do Governo Lula In: BRASIL 2010: Fome Zero – Uma História Brasileira. V1.

VALENTE F. L. S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. Rev. Nutr. 1997; 10(2):20-36., FLS. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. Rev. Nutr. 1997; 10(2):20-36.

VASCONCELOS, FAG. A Política social de alimentação e nutrição no Brasil: acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição. Rev Saúde Debate. 1988; 13(23):42-9.

VASCONCELOS F. A. G. A Política social de alimentação e nutrição no Brasil: acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição. Rev Saúde Debate. 1988; 13(23):42-9.

VIA CAMPESINA 1996 – DOCUMENTO QUE DEFINE A SOBERANIA ALIMENTAR

VIEIRA FILHO, J. E. R.; SILVEIRA, J. M. F. J. da. Competências organizacionais, trajetória tecnológica e aprendizado local na agricultura: o paradoxo de Prebisch. Revista Economia e Sociedade, v. 25, n. 3, p. 599-629, 2016.

Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018
(PMA *apud* CÂTEDRA JOSUÉ DE CASTRO, 2021)
SOFI 2021
SOFI 22

Informação fornecida por Julio Berdegú, Diretor-Geral Adjunto e Representante Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, em sua aula “Panorâmica da Fome na ALC e Brasil, antes e após

pandemia” durante o curso “O Impacto da Pandemia na Segurança Alimentar: Brasil e América Latina”, 2021.

MAUSS 2003 → Marcel Mauss em “Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas”, publicado em 1923