

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

Vitória da Silva Fernandes

A fome no Brasil: uma análise histórica da Política de Segurança Alimentar e Nutricional

Florianópolis, SC

2023

Vitória da Silva Fernandes

A fome no Brasil: uma análise histórica da Política de Segurança Alimentar e Nutricional

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Serviço Social do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Mailiz Garibotti Lusa

Florianópolis, SC

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Fernandes, Vitória da Silva

A fome no Brasil: uma análise histórica da Política de Segurança Alimentar e Nutricional / Vitória da Silva Fernandes; orientadora, Mailiz Garibotti Lusa, 2023.
102 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Fome. 3. Política de Segurança Alimentar e Nutricional. 4. Programas Sociais. 5. Política Social. I. Lusa, Mailiz Garibotti. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Serviço Social. III. Título.

Vitória da Silva Fernandes

A fome no Brasil: uma análise histórica da Política de Segurança Alimentar e Nutricional

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de bacharela em Serviço Social e aprovado em sua forma final pelo Curso de Serviço Social.

Florianópolis, 12 de junho de 2023.

Insira neste espaço
a assinatura

Profa. Dra. Heloísa Teles

Coordenadora do Curso de Serviço Social

Banca examinadora

Insira neste espaço
a assinatura

Profa. Dra. Mailiz Garibotti Lusa

Orientadora - Depto. Serviço Social UFSC

Insira neste espaço
a assinatura

Profa. Dra. Sirlândia Schappo

1ª Examinadora - Depto. Serviço Social UFSC

Insira neste espaço
a assinatura

Me. Joyce Sampaio Neves Fernandes

2ª Examinadora - Programa de Pós-graduação em Serviço Social UFSC

Florianópolis, 2023

Àqueles que lutam por uma sociedade justa e pelo fim da desigualdade social.

À Josué e Betinho.

Àqueles que, por conta da fome, não estão mais aqui.

AGRADECIMENTOS

De início gostaria de agradecer àqueles que com sua infinita vontade de mudar o mundo e de diminuir as desigualdades sociais, lutaram para que hoje eu pudesse estar concluindo este curso de graduação em uma das melhores universidades públicas do país, referenciada e de qualidade, tendo entrado por meio de ações afirmativas. Desejo que muito mais pessoas que, assim como eu, sonham em entrar na universidade, consigam concretizar esse sonho e que essas possibilidades de entrar e permanecer nela sejam ampliadas cada vez mais. Estendo aqui meu registro de gratidão ao corpo docente do Departamento do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, por toda a dedicação e compromisso quanto à formação dos discentes de Serviço Social. Vocês merecem muito mais reconhecimento do que tem hoje. Ainda aos TAEs e terceirizados da UFSC, pelo importante trabalho desenvolvido na universidade.

Segundamente, mas não menos importante, gostaria de registrar o meu profundo agradecimento a minha família que embarcou nesta mudança de vida ao meu lado, mudando de Estado para que eu pudesse estar nesta universidade e concluir o curso de Serviço Social. Em especial, registro aqui minha gratidão à minha mãe que incansavelmente lutou e buscou alternativas para que pudéssemos permanecer nessa cidade, me apoiando para que eu pudesse ter chegado até aqui hoje. Esse Trabalho de Conclusão de Curso é meu presente a ti também.

Aos meus avós e avôs maternos e paternos pelo apoio e incentivo à continuidade da minha formação. Aos bisavôs já falecidos, por tudo.

Neste caminho, não andamos sós. Sempre há aquelas pessoas a quem nos seguram quando estamos prestes a cair e acalentam nosso choro quando o cansaço e a vontade de desistir batem. Aqui, gostaria de registrar meu profundo agradecimento aos amigos e pessoas queridas que estiveram ao meu lado me ajudando e emanando energias positivas para que eu concluísse esse trabalho de conclusão de curso. Me arrisco a citar alguns nomes, mesmo com receio de esquecer alguém especial: Giuliane, Ana Paula, Miguel, Calhandra, Lissara, Thuani...

Pelo apoio e incentivo do meu namorado José Augusto, que sempre me motivou, me lembrou de quanto eu estudei e do meu potencial quanto a concluir este trabalho, assim como de superar as fases do curso.

À minha orientadora Mailiz Garibotti Lusa, pela sua paciência, didática, contribuição e inspiração a qual me emanou muitas vezes, e que com todo seu conhecimento sobre a temática, me conduziu a diversas reflexões que culminaram no tecer deste TCC. Além disso, agradeço

também pelo aceite em me orientar e por ter me acolhido da maneira a qual me acolheu. Você é uma professora que sempre vou levar em meu coração, com muito carinho. Admiro muito a profissional que és.

Não posso deixar de citar aqui a contribuição e o companheirismo que tive ao longo deste curso, incluindo também a este TCC, do meu colega Antônio Carlos da Silva, que foi quem reforçou para mim o ideário de luta pela defesa de direitos e contra as injustiças sociais e que nunca é tarde para estudar e ampliar nossos horizontes. Você é um grande amigo, obrigada por todos os cafés.

À Edina Acordi e Luciane Martins May pela oportunidade de estagiar por um semestre na Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional da antiga Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social a qual pude vivenciar a execução do Programa de Aquisição de Alimentos a nível estadual. Vocês me despertaram esta paixão pela segurança alimentar e nutricional. Em especial à Luciane, gratidão pelas trocas e ensinamentos que me transmitiu enquanto foi minha supervisora de estágio. Vocês duas são profissionais fantásticas e que vou levá-las comigo com muito carinho.

À Mônica Lipski, minha supervisora de estágio no Conselho Estadual do Idoso de Santa Catarina da Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família, pela acolhida, por sempre me motivar a seguir os estudos e por me transmitir muito conhecimento sobre o Serviço Social, essencialmente sobre a importância da democracia nos espaços.

À Fabiana Luiza Negri, minha supervisora acadêmica de estágio, por toda a inspiração a seguir nessa profissão. Obrigada por toda a acolhida e por todos os ensinamentos sobre o Serviço Social.

À minha colega de curso e de estágio Júlia Pocai, pela sua leal amizade, companheirismo e constante troca nesse período final da graduação. Você contribuiu muito com as minhas reflexões e junto a ti, compartilhamos uma com a outra, a paixão pela temática deste TCC.

Às colegas de curso: Narah Soares, Aline Ogliari, Luana Ribeiro e Janie de Borba, pelo companheirismo e troca ao longo da graduação. Tenho certeza de que vocês serão profissionais muito competentes na área em que forem trabalhar.

Por fim, aos guerreiros da política de Segurança Alimentar e Nutricional, que acrescentam amor e carinho à execução dos programas que advém dela. Por reconhecer o direito humano à alimentação adequada enquanto um direito de todos, sobretudo as famílias mais necessitadas. E que mesmo com todas as dificuldades continuam lutando pela sua ampliação e pelo posicionamento quanto a negação à imposição do assistencialismo.

À mim, por sempre insistir em estudar e estudar, por não desistir de concluir a graduação, independente dos obstáculos que surgiram ao longo do caminho, pelas noites mal dormidas ansiando uma avaliação e pelos livros que lotaram meus armários durante este período de graduação. À minha dedicação, inquietação e indignação que me acompanham desde o ensino fundamental, em provocar discussões sobre as desigualdades sociais que vivemos. A Vitória de 10 anos atrás sente orgulho de termos chegado até aqui.

**“E assim no dia 13 de maio de 1958 eu lutava contra a escravatura atual — a
fome!”**

(Carolina Maria de Jesus, em “O Quarto de Despejo: diário de uma favelada”, 2004,
p. 29)

A cada 4 segundos, uma pessoa morre de fome no mundo.
(OCHA/ONU, 2022)

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso trata sobre a fome e a política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Tendo como objetivo central analisar os avanços, retrocessos e limites no combate a fome no Brasil nos últimos 20 anos considerando uma processualidade histórica. O problema que se buscou responder nesta pesquisa foi “quais são os avanços e os desafios enfrentados no combate à fome no Brasil?”. As questões orientadoras emergiram da experiência de estágio na área e ao crescente índice de insegurança alimentar e nutricional no Brasil nos últimos anos. Para as aproximações sucessivas e apreensão da realidade, a pesquisa foi pautada no emprego do método crítico dialético que compreende as múltiplas determinações que constituem a realidade social, e dessa forma, concebe a produção social da fome no sistema capitalista. Além disso, trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, descritivo e explicativo, a partir de uma análise qualitativa, bibliográfica e documental. Para atingir o objetivo deste trabalho, foram destacados 3 eixos para discussão da temática: a problematização da fome no capitalismo; o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA); e o desenvolvimento da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil e dos programas sociais, oriundos desta política, que objetivaram erradicar a fome no país, sendo estes expostos ao longo de 3 capítulos. Como resultado preliminar, sinaliza-se que o fenômeno da fome no Brasil está intrinsecamente relacionado a um projeto político de sociedade que visa a expropriação de direitos para sua manutenção.

Palavras-chave: Fome; Segurança Alimentar e Nutricional; Programas Sociais.

RESUMÉN

Este Trabajo de Conclusión de Curso trata sobre el hambre y la política de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. Con el objetivo central de analizar los avances, retrocesos y límites en la lucha contra el hambre en Brasil en los últimos 20 años considerando un proceso histórico. El problema que buscó responder esta investigación fue “¿Cuáles son los avances y desafíos enfrentados en la lucha contra el hambre en Brasil?”. Las preguntas orientadoras surgieron de la experiencia de pasantía en el área y del creciente índice de inseguridad alimentaria y nutricional en Brasil en los últimos años. Para las sucesivas aproximaciones y aprehensiones de la realidad, la investigación se basó en la utilización del método dialéctico crítico que comprende las múltiples determinaciones que constituyen la realidad social, y así concibe la producción social del hambre en el sistema capitalista. Además, se trata de una investigación exploratoria, descriptiva y explicativa, basada en un análisis cualitativo, bibliográfico y documental. Para lograr el objetivo de este trabajo, se destacaron 3 ejes para la discusión del tema: la problematización del hambre en el sistema capitalista, el reconocimiento del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), el desarrollo de la política de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil y los programas sociales, derivados de esta política, que tuvo como objetivo erradicar el hambre en el país, las cuales se exponen a lo largo de 3 capítulos. Como resultado preliminar, se indica que el fenómeno del hambre en Brasil está intrínsecamente relacionado con un proyecto político de sociedad que apunta a la expropiación de derechos para su mantenimiento.

Palabras clave: Hambre; Seguridad alimentaria y nutricional; Programas Sociales

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programa Bolsa Família e sua configuração.....	63
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Balanço da execução do PAA ao longo dos anos.....	68
Tabela 2 – Valores repassados aos estudantes de cada modalidade de ensino no PNAE.....	74

LISTA DE SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CAD ÚNICO	Cadastro Único
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDESC	Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CDS	Compra com Doação Simultânea
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CESCR Unidas	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGU	Controladoria-Geral da União
CIN	Conferência Internacional sobre Nutrição
CMA	Cúpula Mundial da Alimentação
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EDIH	Escala de Experiência Domiciliar de Insegurança Hídrica

EJA -	Educação de Jovens e Adultos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENDEF	Estudo Nacional de Despesa Familiar
FAO	The Food and Agriculture Organization of the United Nations
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IA	Insegurança Alimentar e Nutricional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instâncias de Controle Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IN	In Natura
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MPC	Modo De Produção Capitalista
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PAB	Programa Alimenta Brasil
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ	Programa Fome Zero
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF-IBGE	Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
Rede PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SA	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMPC	Salário-Mínimo Per Capita
TCU	Tribunal de Contas da União
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense

VIGISAN Vigilância Da Segurança Alimentar E Nutricional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
2	A FOME ENQUANTO UMA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL.....	22
2.1	A processualidade histórica da fome e suas determinações no capitalismo	22
2.2	O reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada.....	31
3.	RAÍZES DA FOME NO BRASIL E PROGRAMAS DE ENFRENTAMENTO.....	47
3.1	Os modelos agrários e a questão social no Brasil Colônia.....	48
3.2	Programas sociais brasileiros de combate à fome.....	59
3.2.1.	Programa Fome Zero	59
3.2.2.	Programa Bolsa Família	61
3.2.3.	Programa De Aquisição De Alimentos.....	65
3.2.4.	Programa Nacional De Alimentação Escolar	70
4	LIMITES E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	76
4.1	Renda básica e atendimento das necessidades alimentares: desafios enfrentados à garantia da segurança alimentar e nutricional no Brasil.....	76
4.2	Desmonte da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma nova dinâmica a partir do golpe de 2016	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
	REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como foco principal abordar o combate à fome no Brasil, no que tange as medidas governamentais empregadas. A importância dessa pesquisa se dá pelo agravamento das condições de vida dos brasileiros, sobretudo pela insegurança alimentar e nutricional que vivenciamos. Esta realidade é expressa pelas históricas desigualdades sociais, por um modelo contraditório e concentrador de riquezas, assim como reflexo de governos neoliberais e conservadores que têm governado o país nos últimos anos, a qual não vêm mostrando ser uma prioridade a atenção e a ampliação das políticas públicas, principalmente em relação à questão da fome no Brasil.

A fome no sistema capitalista representa a desigualdade social da forma mais gritante, denunciante e reveladora, constituindo-se como o resultado mais devastante da relação capital *versus* trabalho. Por si só, demonstra o intenso processo de exploração da classe trabalhadora, detentora da força de trabalho, pela classe burguesa, detentora dos meios de produção. A pobreza e demais expressões da questão social que agora não são mais resultantes da escassez de meios, recursos ou produtos, mas sim frutos da concentração de riqueza que se encontram nas mãos de poucos, o que resulta em um processo de exploração e expropriação de trabalhadores e do que são produzidos por eles. Neste sentido, a pobreza e a fome, quando registradas na Europa Ocidental após a primeira onda industrializante, já não eram relativas às dificuldades provenientes da ausência tecnológica na produção de alimentos, como vamos ver no sistema feudal.

De modo a desvelar este cenário, no ano de 2022, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) subsidiou o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 (II VIGISAN), que demonstrou que 125,2 milhões de pessoas se encontram em insegurança alimentar, o que representa mais da metade da população brasileira.

Sendo assim, este trabalho visa abordar a problemática da fome no Brasil, e os avanços e os desafios enfrentados no combate a mesma. A motivação para a escolha deste tema de pesquisa vem da experiência de um semestre de estágio obrigatório na Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional que está alocada na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social de Santa Catarina (atual Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família). Nessa importante ocasião estive em contato com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, mais precisamente ao executar junto à equipe, o Programa de

Aquisição de Alimentos (PAA) no ano de 2021. Esta experiência trouxe a autora muitos aprendizados e se converteu em um encantamento frente a esta política, principalmente ao entender, refletir e ver com meus próprios olhos onde a mesma chegava e a diferença que fez e faz na vida de muitas pessoas. Além disso, sua escolha também se deu como forma de reforçar a importância deste à academia e a essa expressão da questão social tão relevante e significativa à vida dos sujeitos em vulnerabilidade social, mais precisamente.

Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa é analisar a questão da fome no Brasil e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). De forma mais específica, buscou-se apontar e problematizar a produção social da fome no Brasil, a partir do levantamento de dados a fim de analisá-los; discutir o direito humano à alimentação adequada (DHAA), a fim de identificar a relação da fome com a cidadania e por fim, identificar programas sociais brasileiros que têm como objetivo assegurar a segurança alimentar e nutricional com o intuito de compreender o alcance, os desafios e as conquistas provenientes da política de SAN desde sua regulamentação e implantação.

A metodologia utilizada compreendeu o emprego do método crítico dialético e que ao valer-se desse método, a produção social da fome no sistema capitalista será problematizada a fim de compreendê-la, a partir dele, suas razões de existir. Dessa forma, esta será desenvolvida dando importância ao caráter exploratório, descritivo e explicativo. Além disso, este estudo se trata de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, para coletar e compreender os dados a serem analisados. Especialmente na pesquisa bibliográfica serão mobilizados conceitos como a fome, questão agrária e agronegócio, o direito humano à alimentação adequada e a política de segurança alimentar e nutricional. Entre as fontes bibliográficas, serão utilizadas literaturas de autores de destaque que discutem este tema, como Josué de Castro e Jean Ziegler. A pesquisa com fonte documental será desenvolvida partindo de um estudo sobre a política e os programas sociais de combate à fome no Brasil, a exemplo, das leis que os regem.

O recorte temporal para desenvolvimento da investigação compreende desde o início do século XX até os dias atuais, e terá caráter retrospectivo e analítico dos documentos e dados produzidos no âmbito da política de segurança alimentar. Justifica-se este recorte temporal uma vez que busca-se identificar desde os primeiros passos tímidos até o atual quadro de desenvolvimento da Política. Por fim, o tratamento após a coleta de dados se dará principalmente com a análise de materiais e documentos.

Para isso, essa monografia está estruturada em cinco capítulos, em que o primeiro trata da presente Introdução.

No segundo capítulo inicia-se uma discussão sobre o modo de produção capitalista a qual estamos inseridos e seus desdobramentos quanto a produção da mazela da fome. Além disso, abarca uma retrospectiva histórica a respeito da fome enquanto uma expressão da questão social, o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a construção e consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil.

O terceiro capítulo aborda diversas características brasileiras que resultaram em uma série de desigualdades sociais às quais se convive até hoje, e que por pressão da sociedade civil e reconhecimento da importância da problemática pelo Estado, serão desenvolvidos programas sociais que terão como objetivo erradicar a insegurança alimentar e nutricional no país.

O quarto capítulo trata a respeito das questões atuais envolvendo a política de segurança alimentar e nutricional no Brasil, os desafios e as possibilidades que se revelam no contexto brasileiro. Por último, temos as Considerações Finais no quinto capítulo, que congrega as reflexões obtidas a partir do que foi apresentado, nos indicando que a fome no Brasil é um fenômeno atrelado intrinsecamente a manutenção de um projeto político de sociedade, que visa a expropriação de direitos.

2 A FOME ENQUANTO UMA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL

Para entendermos a fome, é necessária uma discussão a respeito do modo de produção a qual estamos inscritos, sua retrospectiva histórica e os desdobramentos que culminaram na mesma. É importante compreender que a fome advém principalmente da maneira como é realizado o processo de produção e distribuição na sociedade capitalista e que esta questão perpassa o campo político. Entretanto, a qualidade dos alimentos também entra na discussão pois entende-se que o alimento deve suprir as necessidades nutricionais dos seres humanos, no entanto isso não se efetiva quando ele é produzido com o uso de agrotóxicos, sobretudo a utilização exagerada de defensivos contra pragas e com procedimentos que super processam produtos alimentares, adicionando a eles uma maior concentração de açúcares, conservantes, emulsificantes, entre outros.

Além da qualidade, a disponibilidade e o acesso ao alimento também permeiam essa discussão. A fome é uma expressão da questão social, a qual como as outras expressões, é fruto das desigualdades que são geradas a partir do sistema capitalista. A seu respeito, autores renomados na temática se empenham para que esta não seja tratada como algo natural e sim, para que sua desnaturalização seja revelada. Dentre eles, Josué de Castro e Jean Ziegler contribuíram para a construção deste presente trabalho de modo a problematizar a fome como um projeto erguido e sustentado pelo homem e para os homens.

A fome corrompe a cidadania e desumaniza os sujeitos sociais. Neste capítulo vamos traçar a produção social da fome relacionada à questão social no modo de produção capitalista, para na sequência discutir a alimentação como um direito social e sua relação com a cidadania concomitantemente à trajetória percorrida até a consolidação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

2.1 A processualidade histórica da fome e suas determinações no capitalismo

A história do mundo é pautada por uma série de eventos que resultaram em desigualdades sociais, as quais são refletidas até os dias de hoje. Como um dos resultados provenientes desta, encontramos a fome. Segundo o dicionário Oxford *Languages (s.d.)*, ‘fome’ de maneira literal, significa “sensação que traduz o desejo, a necessidade de comer; carência alimentar; subalimentação, subnutrição.” No entanto, compreendemos que além disso, ela

também é um estado ao qual o indivíduo encontra-se em insegurança alimentar grave¹, o que constitui o não acesso permanente e regular a uma alimentação de qualidade e quantidades suficientes e adequadas para sua sobrevivência.

Para Josué de Castro, em ‘Geografia da Fome’ (1946), a fome no capitalismo não é um problema de ordem biológica e natural, e sim, fruto de ações humanas, sendo feita dos humanos para os humanos. Portanto, o autor descreve a fome como um problema que não advinha naturalmente, ou seja, não dependia de resultados provenientes das ações da natureza. Longe disso, a fome resulta das ações dos homens, da condição econômica dos países e de suas próprias escolhas, isto é, uma obra da política. Nesse sentido, o autor vai distinguir os tipos de fome em ‘fome epidêmica’ e ‘fome endêmica’. Podemos inferir que a primeira, é semelhante ao que destaca Jean Ziegler (2013) como sendo fome conjuntural; enquanto a segunda, corresponde a fome estrutural.

Já o autor Jean Ziegler, em ‘Destruição em massa: geopolítica da fome’ (2013) pontua que a fome é dividida em dois tipos: a **fome conjuntural** e a **fome estrutural**. O primeiro é proveniente de uma catástrofe natural, que embora possa ser prevenida com medidas mitigatórias de efeitos e/ou de preservação ambiental, não é elemento de controle total pela população. Tais eventos são conjunturais e destroem o tecido social. Neste sentido, a fome conjuntural proveniente destes processos tem seus determinantes bastante visíveis, como característica a destruição de mercados, a impossibilidade de plantação e colheita, a interdição de estradas e instituições públicas que deixam de funcionar. Todas estas características são condizentes com catástrofes, a exemplo de furacões, enchentes, entre outras. No caso das guerras, ainda que sejam fenômenos processualmente construídos a partir das relações sociais e políticas entre povos e nações distintas, ela também equivale a uma destruição natural, por se tratar de um fator o qual a população em geral não tem controle de suas causas e consequências. Quanto ao segundo tipo de fome, é proveniente de estruturas de produção que são insuficientes, é permanente e aniquila a dignidade pois destrói fisicamente e psiquicamente um indivíduo. Além disso, quando se observa uma gestante subalimentada que dá à luz a um bebê já com algum tipo de deficiência, podemos concluir que a fome estrutural é biologicamente reproduzida.

Ainda segundo o autor, os grupos mais suscetíveis à fome na contemporaneidade são os pobres rurais e urbanos, que são mais atingidos pela falta de água potável, eletricidade, serviços

¹ A insegurança alimentar (IA) é dividida em 3 tipos, sendo eles: insegurança alimentar leve, moderada e grave. Sendo esta última, a fome. Neste trabalho, no capítulo 2, serão discutidos mais profundamente cada um destes conceitos.

de saúde pública, educação e condições de higiene. Infelizmente este cenário não é algo exclusivo da atualidade, pelo contrário, ele perpassa há séculos a sociedade moderna. Para entendê-lo, contudo, é necessário situar a Idade Média como parâmetro para início desta análise.

O feudalismo - que durou cerca de mil anos, compreendendo o século III ao XV, e marcou o que se denomina por Idade Média - foi um regime econômico, social e político que tinha como principal característica a relação servil de produção. É marcado pela economia autossuficiente, de subsistência, com centralidade no campo. Os servos estavam presos às terras, e a maior parte da produção era apropriada pelos senhores feudais, isto é, senhores das terras. Havia, contudo, as terras comunais nas quais os servos podiam cultivar, bem como coletar madeira etc. Porém, com a posterior crise e instabilidade desse sistema, houve a destituição das terras comunais e, inclusive, tornou-se proibido o acesso aos bosques e florestas, de onde retiravam a madeira. Este processo foi identificado por Marx (2017) como de expropriação do campesinato tradicional da terra, denotando o aceleração da pauperização e miséria a que foram arrebatados os camponeses, que desde então começaram a se acumular nos emergentes centros urbanos, os burgos.

Neste período, se tinha a utilização de animais para o arado e a utilização de ferro na fabricação das ferramentas que se utilizavam. Além disso, a produção de alimentos contava com tecnologias rudimentares, que culminaram na imprevisibilidade de condições climáticas favoráveis como a presença de enchentes, devastações e chuvas incessantes que influenciaram diretamente na produção e por consequência, na falta de alimento em quantidade suficiente para alimentar a população. Foi uma época em que a expectativa de vida era cada vez menor à medida que os anos passavam, por conta de eventos como ‘a grande fome’ e a peste negra, como explica a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR):

A grande fome dos anos de 1315 a 1317 marcou profundamente a sociedade europeia. O medo tomou conta da Europa quando, nos anos seguintes (1347-1350), um grande surto de peste bubônica causou a morte de milhares de pessoas, seguida pela Guerra dos Cem Anos (1337-1453), sendo essas as três grandes tragédias da Idade Média. (BRASIL, 2013, p.11)

Nesse sentido, constatamos que a pobreza e a miséria, que conseqüentemente culminaram na fome, existiam também no período feudal e que nele, ela era de ordem conjuntural, pois se dava a partir de intempéries climáticas, fora do alcance ao controle da sociedade. Como pontua Santos (2012, p. 29), a miséria e a fome foram

[...] determinada[s] socialmente pela divisão de classes, mas se devia, principalmente, ao baixo desenvolvimento das forças produtivas que deixavam, por exemplo, a produção agrícola inteiramente vulnerável às pragas que acometiam as plantações ou as catástrofes naturais, produtoras de longos períodos de fome e epidemias nos países do “velho mundo”.

A vista disso, a fome, juntamente com as doenças que assolavam à época, proporcionaram queda nos percentuais demográficos e com a influência das Cruzadas e diversos outros fatores sociais, o sistema foi entrando em um espiral de instabilidade, o que estava influenciando várias revoltas dos camponeses contra os senhores feudais. Eis, então, que o sistema não resistiu a sua grande crise, que culminou em uma era transicional para outro regime: o pré-capitalismo ou capitalismo comercial, identificado também por mercantilismo. Esse período perdurou entre o século XV e XVIII e viu o florescimento do comércio, expressos na consolidação crescente de uma economia de base mercantil (NETTO; BRAZ, 2011).

Engels (2010) denuncia que durante o período em que passou na Inglaterra no século XIX, viu que a causa direta da morte de cerca de 30 pessoas foi a fome, além de que a falta de uma alimentação adequada provocou outras doenças mortais, pois “as vítimas se viam tão enfraquecidas que enfermidades que, em outras circunstâncias, poderiam evoluir favoravelmente, nesses casos determinaram a gravidade que levou à morte” (ENGELS, 2010, p. 69). A isto, atribui-lhe o nome de *assassinato social*, a qual nossa sociedade continua a praticar continuamente. Quando se investigava² as causas destas mortes, os membros dos júris, sendo estes compostos pela burguesia, sempre escapavam do veredito “morte por fome”, pois sabiam que a culpa por isto lhes pertencia (ENGELS, 2010).

Neste momento, a classe operária vivia em condições insalubres, a começar pela sua habitação. As casas eram de três ou quatro andares, sendo que em cada um destes vivia uma família. Viviam nos bairros mais miseráveis, as quais as ruas não eram planas nem calçadas, ao mesmo tempo em que eram sujas e fétidas. As casas eram sujas por dentro e por fora, “[tinham] um aspecto tal que ninguém desejaria morar nelas” (ENGELS, 2010, p. 71). A ventilação era precária e a qualidade do ar também, levando em consideração que nessas casas viviam famílias muito grandes, muitas vezes em um mesmo cômodo.

Para comprar alimentos, os mercados eram nas próprias ruas e os cestos de legumes e frutas, na maior parte das vezes, eram de péssima qualidade, tornando os alimentos raramente

² Um inquérito era instaurado cada vez que havia uma morte violenta. Havia o *coroner*, nome dado a um oficial de polícia, a qual os instaurava. Nestas investigações, mesmo havendo testemunhas que denunciavam as causas das mortes, da forma mais clara e objetiva possível, a burguesia que compunha o júri, sempre encontrava um pretexto para sua não responsabilização.

comestíveis. Por conta disso, o mau cheiro se instalava pelas ruas, atrelado ao que vinha dos açougues. As portas das casas, quando havia, eram velhas pranchas pregadas umas às outras, e sem necessidade, pois não havia nada para os ladrões roubarem. O autor ainda complementa que essas “[...] casas são demasiado horríveis para qualquer um que ainda possa dispor de uma pequena quantia para pagar uma habitação humana - e muitas vezes esses miseráveis refúgios do pior pauperismo se encontram próximos dos suntuosos palácios dos ricos” (ENGELS, 2010, p.71). Nestes bairros viviam os mais mal pagos, juntamente com as vítimas da prostituição, ladrões e trambiqueiros que constituíam os mais pobres dos mais pobres nesse cenário.

Em relação à proteção social nesse período³, a mesma praticamente não existia. Quem se encontrava em situação de pobreza e fome tinha que recorrer à Igreja, a qual tornou-se responsável para amenizar o problema, enquanto o Estado isentava-se da preocupação com o básico para a população. Os únicos grupos que concentravam alguma atenção eram os inválidos, as crianças e os idosos, por meio da Lei dos Pobres (*Poor Laws*).

A primeira *Poor Laws* teve vigência entre 1536 e 1601, e objetivava promover assistência aos necessitados, classificados em capazes e incapazes. Esta lei compunha as chamadas ‘Leis Elisabetanas’, da Inglaterra, que tinham como intuito evitar a mendicância. Os considerados ‘incapazes’ eram os idosos, as crianças e os deficientes e a eles era ofertado um subsídio em dinheiro. Contudo, os demais ‘capazes’ eram obrigados a trabalhar (PEREIRA, 2006). A autora pontua que para receber o benefício, os indivíduos deveriam renunciar aos direitos civis, sendo internados em abrigos conhecidos como ‘*Workhouses*’, local a qual eram obrigados a realizarem trabalhos forçados e sofriam maus tratos. A referida lei foi revogada em 1795⁴, pela *Speenhamland Law* e foi considerada como legislação pioneira a nível mundial em

³ No decorrer da história da luta de classes, entre a classe burguesa e o proletariado, haverá a conquista de direitos sociais à classe trabalhadora, como forma de usufruir de uma cidadania, que anteriormente era exclusiva da classe burguesa. A repressão e a punição darão lugar à cidadania com o *Welfare State*, ou ‘Estado de Bem-Estar Social’. Pereira (2006, p. 241) aponta que “o *Welfare State*, cuja origem remonta ao final do século XIX, e que, apesar de manter a classe trabalhadora na mesma situação desigual, ofereceu proteção social e segurança no trabalho.” Foi uma doutrina econômica keynesiana que perpassou o regime de produção fordista e que foi consolidada no século XX, perdurando até meados dos anos 1970 quando a ideologia neoliberal avançou, traduzindo-se na interferência mínima do Estado, reduzindo-se os gastos sociais e com predominância da lógica de mercado sobre as necessidades sociais. No decorrer deste trabalho veremos que a acirrada luta de classes será marcada pela supressão dos direitos sociais da classe trabalhadora, enquanto esta luta para barrar projetos que visam a destruição da mínima proteção social existente no capitalismo.

⁴ As revoluções burguesas que ocorreram ao decorrer da história do mundo foram a Revolução Francesa, de 1789 e a Revolução Inglesa de 1688. Esta última, também chamada de Revolução Gloriosa, marcou a troca do absolutismo monárquico pelo absolutismo constitucional. Entretanto, foi com a Revolução Francesa que se demarcou o fim dos privilégios aristocráticos com o encerramento do Antigo Regime (absolutismo) na França. Esta inaugurou a universalização dos direitos sociais e de liberdades individuais, com a outorga da ‘Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão’ e foi provocada pela extrema desigualdade social que o país passava, com a resistência do Primeiro e Segundo Estado (clero e nobreza) a não renunciarem a seus privilégios em detrimento das reformas propostas pelo Terceiro Estado (povo).

transferência de renda aos necessitados, a qual tinha como limite mínimo o repasse dos rendimentos a partir do preço do trigo. Todavia, a consequência imediata desta segunda lei foi a pauperização da população atendida: como todos recebiam o subsídio, a aristocracia não remunerava adequadamente os seus trabalhadores, obrigando-os a se valer da quantia mínima auferida do Estado (PEREIRA, 2006). Esta lei durou 39 anos e acabou sendo condenada por ser um incômodo à emergente formação do proletariado industrial.

Nesse sentido, a pobreza e a miséria não se enquadram mais pela escassez, tendo em vista o processo de industrialização e expansão do mercado de trabalho que estava se desenvolvendo na Europa pelo advento da Revolução Industrial⁵. Assim,

as forças produtivas estavam mais desenvolvidas e produziam uma proporção cada vez maior de bens e riquezas. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, a pobreza aumentava na mesma magnitude que as condições de superação da escassez. (PEREIRA, 2006, p.239)

Camila Potyara Pereira (2006) sintetiza que a pobreza, nesse momento, com essas configurações, era um fenômeno novo, desconhecido. A partir da industrialização, passou-se a ver o surgimento de duas classes sociais antagônicas, a qual uma detinha apenas sua força de trabalho para vender e outra os meios de produção e a riqueza. A autora complementa afirmando que

se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiquíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava. Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade de produzir riquezas (NETTO, 2001, p. 42 *apud* PEREIRA, 2006, p.239).

A pobreza tornou-se um fenômeno que atingia a massa e cada vez mais se multiplicavam os indivíduos que necessitavam de proteção social, ao passo de que era lhes atribuída a culpa pela sua condição. Por conta disso, em 1834 criou-se uma lei, chamada *Poor Law Amendment Act*, que ainda era repressora. A mesma contava com o ‘princípio da menor elegibilidade’ (*less*

⁵ A Primeira Revolução Industrial teve início por volta dos anos 1760 e findando em aproximadamente 1840, emergindo nos países europeus, sobretudo Inglaterra, marcando também a história americana. Representou o desenvolvimento de máquinas a vapor, inaugurando uma transformação no modo de produção de mercadorias e de trabalho da época. Foi nesta era transicional que o capital passou a controlar a produção de mercadorias, emergindo o processo de acumulação de capital atrelado ao aparecimento da classe operária. Neste momento, está produzindo exponencialmente mais riquezas, ao passo que estas riquezas passaram a ser cada vez mais privadas e centralizadas pelos donos dos meios de produção.

eligibility). Esse princípio determinava que o repasse ao indivíduo deveria ser menor do que seu próprio salário.

O objetivo desta lei era atender às necessidades do mercado de trabalho por trabalhadores livres na crescente industrialização, haja vista que estes ‘preferiam’ os salários baixos, longas jornadas de trabalho, dentre outros, do que a internação nas *Workhouses*, por ser humilhante e podendo ser tão pior quanto à vida nas ruas. Assim, o mercado de trabalho competitivo começou a ser desenvolvido a partir de 1834 na Inglaterra. Foi nesse horizonte da industrialização que surgiram duas grandes classes sociais antagônicas: a burguesia e o proletariado (PEREIRA, 2006).

Marx já revelava em seus escritos que a história de toda a sociedade que até hoje existiu é a história da luta de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor e servo, mestre e oficial, em suma, opressores e oprimidos sempre [...] (MARX; ENGELS, 2000). Essa luta de classes tem como epicentro a existência, material e imaterial, da desigualdade, seja ela econômica, política ou social. Ela se manifesta em diversos espaços da vida, pois a classe privilegiada detém os meios de produção e tem sua ideologia como dominante, maneira esta que possui o controle de instituições que compõem a vida em sociedade, como as instituições legais, políticas, policiais, religiosas etc. Para Marx (2008), o modo de produção capitalista divide-se basicamente entre duas classes antagônicas: uma explorada, oprimida e subalternizada, a classe trabalhadora ou proletária, que detinha apenas sua força de trabalho para vender; e outra que explora, oprime e domina, a classe burguesa, ou capitalista, que detém os meios de produção e se apropria das riquezas.

Neste modo de produção, a classe oprimida submete-se à venda de sua força de trabalho para sua sobrevivência, de forma a receber em troca um salário, fruto da produção advinda somente do trabalho necessário. Nesse sentido, Marx sustenta uma teoria que explica a superexploração realizada no capitalismo, a chamada mais-valia. Esta representa que, o trabalhador realiza um trabalho que gera um enorme excedente de capital, mas só pode se apropriar do ‘trabalho necessário’, que é o que vem antes do trabalho excedente. Em outras palavras, o empregador se apropria de toda a riqueza produzida por ser o detentor dos meios de produção, ao passo que o trabalhador percebe consideravelmente inferior ao valor a qual produziu.

Nesse sistema, a classe trabalhadora necessita de um salário que contemple a satisfação de suas necessidades básicas. Pereira (2008, p. 26) aponta que “o básico expressa algo fundamental, principal, primordial” e que o mesmo “é direito indisponível (isto é, inegociável)

e incondicional de todos, e quem não o tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse déficit pelo próprio sistema” (PEREIRA, 2008, p. 35).

Com a contribuição da obra que Marx nos presenteou, podemos entender que a alimentação é uma necessidade humana existencial, intermediária e natural. Macêdo em ‘Necessidades Humanas e Mínimos Sociais: uma reflexão crítica’ (1999) analisará estes conceitos de Marx e os confrontou com os de Heller. A autora reconhece que “as necessidades naturais referentes à autoconservação são naturalmente necessárias porque sem sua satisfação o homem não pode conservar-se como ser natural” (1999, p. 8). A alimentação será também entendida como necessidade existencial, haja vista que sem a satisfação dela, os seres vivos não garantem sua sobrevivência. Portanto, a alimentação e outras necessidades básicas só conseguem ser atendidas por meio do trabalho e no capitalismo, a fome é reflexo da acumulação do capital, sendo assim, configura-se como expressão da *questão social*.

Para situar a *questão social*, temos que entendê-la como fruto da relação capital x trabalho no sistema capitalista sendo derivada do processo de exploração da classe trabalhadora. Todavia, para conceituá-la, Josiane Santos em ‘Questão Social: particulares no Brasil’ (2012) através de estudos sobre os escritos de Iamamoto e Carvalho (1995), apresenta que a mesma

[...] não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão. (IAMAMOTO, CARVALHO, 1995, p.77 apud SANTOS, 2012, p.25)

A autora ainda sintetiza que

a gênese da ‘questão social’ é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital. Esse processo remete à incorporação tecnológica pelos capitalistas, tendo em vista o aumento da produtividade do trabalho social e a diminuição do tempo de trabalho socialmente necessário à produção de mercadorias. Essa tendência, por sua vez, produz um movimento simultâneo de aumento do capital constante e diminuição do capital variável, que corresponde à força de trabalho. (SANTOS, 2012, p. 26)

Podemos entender que no modo de produção capitalista, sua forma típica de reprodução é a ampliada⁶, isso significa dizer que a mais-valia apropriada pelo capitalista é empregada para

⁶ Netto e Braz (2011) afirmam que há dois tipos de reprodução no capital: a reprodução simples e a reprodução ampliada. Assim, para a primeira, atribuem a definição de que, depois de [os capitalistas] investirem D (capital em forma de dinheiro) na produção, embolsam D’ (o capital acrescido de mais valia, ou seja, capital e lucro), gastam em consumo pessoal toda a mais-valia de que se apropriam. Nesse sentido, a produção continuaria sobre

cobrir seus gastos pessoais; outra parte é reconvertida em capital, para ampliar a escala da sua produção de mercadorias com a contratação de mais trabalhadores e aquisição de novas máquinas. Este capital reconvertido é utilizado para ampliar a escala da sua produção de mercadorias. Nesse sentido, esta reprodução ampliada realiza a acumulação de capital que por consequente, é o ponto central no modo de produção capitalista, pois sem este não há exploração da força de trabalho (NETTO; BRAZ, 2011).

Após o exposto, é evidente que simultaneamente ao aumento da acumulação e ao crescimento da riqueza social temos também o aumento da concentração de pobreza, que traduz uma polarização, caracterizando a chamada lei geral da acumulação capitalista. Em outras palavras, “a reprodução capitalista só é viável se ela reproduzir as relações sociais que põem frente a frente capitalistas e proletários” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 146).

Logo, a questão social é proveniente dessa lei geral da acumulação capitalista. A mesma tem origem a partir dos primeiros reflexos desta lei em operação, a contar da terceira década do século XIX. Assim sendo,

a ‘questão social’ é determinada por esta lei; tal ‘questão’, obviamente, ganha novas dimensões e expressões à medida que avança a acumulação e o próprio capitalismo experimenta mudanças. Mas ela é insuprimível nos marcos da sociedade onde domina o MPC⁷ (NETTO; BRAZ, 2011, p.149)

Por conseguinte, uma das características centrais da lei geral de acumulação capitalista é empobrecer os trabalhadores diante da enorme riqueza social que eles mesmos produzem, e com essa acumulação proporcionar o avanço das forças produtivas que consequentemente contribui para o aumento da produtividade e da redução relativa de trabalho vivo. Este processo provoca o desemprego e a emergência de uma população de trabalhadores excedentes - ou o chamado exército industrial de reserva ou superpopulação relativa - em postos de trabalho, a qual não se tem lugar nesse cenário para o cumprimento dos objetivos de acumulação e da autovalorização do capital. Dessa forma, constatamos que “a população trabalhadora sempre cresce mais rapidamente do que a necessidade de valorização do capital” (LARA; MARANHÃO, 2019, p 41). Por conta disso,

as condições precárias de vida da maioria da população se avolumam e drenam as mais diversas expressões de pobreza e miséria; assim, **a fome, a desnutrição, a**

as mesmas bases do círculo anterior. A isso atribuem o nome de **reprodução simples**. Já a ampliada, conceito que foi empregado neste texto, fora explicada no mesmo.

⁷ MPC - Modo de produção capitalista

subalimentação, os adoecimentos precoces são condições forjadas e intrínsecas à dinâmica da vida do conjunto da população trabalhadora que não consegue vender suas capacidades de trabalho no mercado capitalista. (LARA; MARANHÃO, 2019, p 41)

Nesse horizonte, a burguesia sempre se esquivou de assumir sua responsabilidade sobre a pobreza e a miséria. Sendo que, para esta classe, a *pauperização* estaria vinculada a um déficit educativo, um problema de planejamento ou decorrentes de problemas de ordem moral-comportamental, sempre estes atrelados à culpabilização dos sujeitos e sua cultura. Assim, como possuidora do poder econômico na sociedade e por sua vez, da hegemonia ideológica, propaga a ideia de que o Estado não possui responsabilidade sobre essa problemática, por isso a mesma seria considerada como ‘natural’. Dessa forma, “se o problema social (a ‘*questão social*’) não tem fundamento estrutural, sua solução também não passaria pela transformação do sistema” (MONTAÑO, 2012, p. 271) e por consequência, ações filantrópicas o ‘resolveria’. Por isso, é necessário o reconhecimento da desnaturalização da pobreza e o combate a mesma ser inscrita na agenda política para que políticas sociais sejam instauradas. Compreende-se, portanto, que a manutenção da fome faz parte de um projeto político societário que não visa extirpá-la e sim, sustentá-la para que este encontre seu êxito.

2.2 O reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada

Constatou-se que no modo de produção capitalista, a fome resulta da manutenção de um projeto político de sociedade e que, portanto, “corresponde a um fenômeno estrutural e produto da sociedade de classes, pois o não acesso à alimentação adequada está relacionado à expropriação dos direitos na sociedade capitalista atual” (CRUZ; NUNES, 2019, p.1). Partindo do que já foi discutido, infere-se que a fome não é um problema natural e por isso, deve ser tratada como uma problemática que se intensifica no modo de produção atual e é instituída por uma ordem econômica, política e social, a começar pelo reconhecimento de sua existência na sociedade capitalista.

Sendo assim, o que discutiremos a seguir nos destina a compreender o processo de reconhecimento dos direitos humanos no capitalismo monopolista ou financeiro, a partir de diversos acontecimentos que marcaram o modo de viver nesta sociabilidade. Podemos aferir que a consagração de normativas que acatam os direitos humanos são decorrentes de movimentos sociais dos trabalhadores, tensionando a luta de classes. Assim, contestaremos sua consagração e sobretudo, a disputa pela conquista ao direito humano à alimentação adequada

(DHAA) e sua trajetória histórica, incluindo os diversos eventos que marcaram o percurso até sua consolidação.

Partindo desse pressuposto, a fome no capitalismo já na fase pós-industrial⁸ passou a compor a agenda mundial e a ser enfrentada por diversas nações a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), principalmente pelos países europeus aos quais tiveram arrasadas suas economias por conta dela. À medida que os efeitos da guerra se alastraram e se aproximava a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que viria a ter consequências mais terríveis que a primeira, a questão da fome passou a ser uma realidade cada vez mais difícil a nível global, essencialmente por conta da situação a qual se encontravam suas economias. Além disso, a polarização proveniente da Guerra Fria no período pós-Guerra proporcionou uma acentuação dessa problemática.

Todavia, para compreendermos a alimentação enquanto um direito humano, é necessário que tracemos alguns marcos históricos que permearam a trajetória dos direitos humanos no mundo. Entende-se que os direitos humanos, a nível mundial⁹, tiveram seu início a partir das Revoluções Burguesas. Com o fim da Revolução Gloriosa, na Inglaterra, aproximadamente nos anos de 1689, promulgou-se a *Bill of Rights*, a chamada Carta Magna, que ficou conhecida como um divisor de águas, pois marcou a luta pela limitação do poder monárquico na Inglaterra, que resultou no fim do absolutismo no país e na ascensão do Parlamento na Inglaterra, com forte influência da burguesia. Esta foi considerada um documento histórico aos direitos humanos, a qual mesmo que a partir da instituição de direitos individuais, sobretudo o de propriedade, e que naquela conjuntura, influenciados pelo liberalismo que nascia a partir do precursor John Locke (1632 – 1704), considerando o cenário anterior, representou um avanço democrático no país.

Já na França, em 1789, o fim do absolutismo francês foi também um ponto de partida para a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Os camponeses franceses viviam em situação de pobreza, ao mesmo tempo em que a aristocracia

⁸ Ao longo da pesquisa, autores como Bresser-Pereira (2011) defendem que o capitalismo é composto por 3 fases, sendo estas: capitalismo comercial (na fase pré-capitalista, com o advento do mercantilismo), capitalismo industrial ou concorrencial (já com a eclosão da Revolução Industrial) e capitalismo financeiro ou monopolista, a qual vivemos atualmente.

⁹ Com este trabalho descobriu-se que em vários locais do mundo, em diferentes tempos históricos, houve princípios atrelados aos direitos humanos. Como por exemplo, no período da Antiguidade Oriental (aproximadamente 539 a.C.) com o reinado de Ciro II na Pérsia. O rei ‘libertou’ os escravizados, determinou a liberdade religiosa e a ‘igualdade racial’. Este mandou gravar os referidos direitos em um cilindro, em que este ficou conhecido como ‘Cilindro de Ciro’. Estes direitos são análogos aos 5 primeiros institutos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Estes dados foram encontrados em: <https://www.unidospelosdireitoshumanos.org.br/what-are-human-rights/brief-history/>

do país vivia em uma vida de muito requinte, usufruindo de seus privilégios enquanto pertencentes às classes sociais mais altas da França. Pagavam impostos muito altos ao Clero e a Nobreza e representavam mais de 90% da população francesa da época e pela condição de pobreza, estavam condenados à fome (MANFRED, *s.d*). A estes camponeses, a luta contra o feudalismo se tornou imprescindível a sua sobrevivência, pois não tinham direito nem proteção alguma. A burguesia revolucionária uniu-se aos camponeses de forma estratégica, e tornaram-se juntos, a espinha dorsal da revolução.

O clero e os senhores feudais não queriam perder seus privilégios e o feudalismo, na condição a qual se encontrava, não se adequava às exigências do emergente desenvolvimento do comércio e da indústria. Isso consequentemente impedia o crescimento da riqueza da burguesia e da produção capitalista. Os burgueses não possuíam direitos políticos e eram extorquidos pelo clero e a nobreza. Já havia muita agitação entre os franceses pobres por conta da disposição revolucionária que crescia muito.

Nesse momento, concomitantemente, apareciam diversos pensadores franceses, como Voltaire (1684-1778), Rousseau (1712-1778), Montesquieu (1689-1755), entre outros que prepararam os espíritos para a iminente revolução, as chamadas ‘luzes’, que em seguida proporcionaram o que foi denominado de ‘Iluminismo’. Juntamente com as crises do comércio e indústria, havia chegado também à crise da agricultura (MANFRED, *s.d*).

A influência do iluminismo¹⁰ possibilitou o desenvolvimento da ciência e do humanismo e ao mesmo tempo, representou um avanço acerca da igualdade entre os homens e suas liberdades individuais. Adam Smith (1723 – 1790) foi o pensador precursor do liberalismo na França e suas ideias no contexto da Revolução Francesa impulsionaram a substituição do modelo mercantilista pelo capitalista, além da discussão sobre direitos inalienáveis a todo cidadão, inclusive os direitos à vida e a propriedade. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi então, um documento universal que estabeleceu diversos direitos a quais são imprescritíveis e naturais a todos os seres humanos, em especial na ‘liberdade, igualdade e fraternidade’, tão evocada no decorrer da Revolução Francesa. A ‘igualdade’ no papel incluía também os pobres camponeses, contudo, na realidade histórica haverá contradições. Com a

¹⁰ Iluminismo foi um movimento cultural ocorrido na Europa, o qual buscava gerar transformações econômicas, políticas e sociais no século XVII e XVIII. Fazendo uma contraposição à ‘Idade das Trevas’ - como ficou conhecido o período antecessor da Era Medieval, a qual as explicações sobre o mundo eram atribuídas a religião -, o ‘Século das Luzes’ buscou a disseminação do conhecimento e da razão e romper com as explicações do pensamento religioso (como sendo as únicas possíveis) que não permitiam a contestação e o questionamento sobre os fenômenos históricos que ocorriam neste período. Considerava-se que com o Iluminismo, o progresso da humanidade viria mais rapidamente.

dissolução do poder absolutista, as classes sociais na França passaram a ser a burguesia e o proletariado e, quanto à produção, passou a ser realizada nas cidades e indústrias. Por isso que chamamos de ‘Revoluções Burguesas’, pois foi a burguesia que tomou o controle sobre as bases do emergente capitalismo (MANFRED, *s.d*).

Todos estes acontecimentos influenciaram para que tenhamos hoje os Direitos Humanos estabelecidos. Não há como desvencilhar a luta de classes da história pelos direitos humanos. E este, consolidou-se a partir de um contexto de milhões de mortes e atrocidades em decorrência da Segunda Guerra Mundial, a qual foi marcada pelo Nazismo alemão de Adolf Hitler, com o holocausto¹¹, que compreendeu o período de 1933 a 1945, a qual assassinou brutalmente cerca de 6 milhões de judeus (SENADO FEDERAL, 2022), tendo o antissemitismo¹² como motivação. Além dos judeus, homossexuais, negros e ciganos também foram perseguidos. Este foi o grande acontecimento ocorrido nesta Guerra, que ficou conhecido como o maior genocídio do século XX. Neste momento, o mundo estava horrorizado com esta grande tragédia protagonizada pelo nazismo sobre o povo judeu.

A partir disso, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU)¹³ em 1945 por meio do documento ‘Carta das Nações Unidas’, com o objetivo de buscar a paz em contexto mundial. Nesse horizonte,

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado assume o papel de administrador da sociedade e mediador de conflitos e, por meio de laços internacionais, se estabelece um núcleo fundamental de Direitos Humanos Internacionais, se intensificando o processo de internacionalização que se encerra na elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948, que pretende tornar universal o reconhecimento dos Direitos Humanos (Vieira Junior, 2015 *apud* Aguiar; Padrão, 2022, p.3).

Em 1948, foi chamada a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que ocorreu em Paris, no mês de dezembro. A partir dela, foi instituída a Declaração Universal dos Direitos

¹¹ Apesar do nazismo ter surgido na Alemanha, o fenômeno do holocausto foi propagado por diversos países na Europa. A crença ao conceito equivocado de darwinismo social (teoria de Charles Darwin sobre a evolução das espécies), a qual os nazistas acreditavam na existência de povos biologicamente superiores, neste caso, os arianos ou germânicos (que nasceram na Alemanha ou que tinham descendência alemã), culminou no ódio e na responsabilização dos judeus à destruição e humilhação da Alemanha naquele momento. Desta forma, em 1920 surgiu o partido nazista alemão que foi um partido político extremista de direita que nasceu na Alemanha a contar da Primeira Guerra Mundial. Com a ascensão de Hitler como chanceler da Alemanha em 1933, o mundo passou a assistir o maior extermínio humano já visto na história.

¹² Este termo é atribuído a intolerância e aversão ao povo semita, sendo estes representados pelos povos de origem judaica, como os judeus e os árabes. A origem atribui-se a manifestação do racismo e da xenofobia a estes povos, especialmente aos judeus.

¹³ A título de informação, atualmente a ONU congrega 192 países. Anterior a esta, temos ainda uma instituição de viés semelhante, a ‘Liga das Nações’ que objetivava a paz entre os países vitoriosos da Primeira Guerra Mundial. Entretanto, a mesma não teve sucesso, haja vista o acontecimento de uma nova guerra anos depois.

Humanos foi inaugurada com 30 artigos que descrevem os direitos aos quais os seres humanos são titulares. Dessa forma, se estabelece o que chamamos de direitos humanos e para explicar esse fenômeno, Ruiz (2014) nos explica que os

[...] direitos humanos relacionam-se com modos de organizar a vida em suas diversas dimensões. Trata-se de discutir como são e devem ser sociedades em que a humanidade vive, trabalha, se reproduz socialmente, se educa, reconhece novas necessidades e luta por sua satisfação. Relacionam-se com leituras macrosociais sobre a vida e com os modos de produção e apropriação da riqueza socialmente produzida, do patrimônio cultural da humanidade, da relação com o meio ambiente e com as condições de vida das atuais e das próximas gerações. (RUIZ, 2014, p. 14)

O autor também compreende que para cada tentativa de explicação macrosociedade da sociedade, um direito humano é correlato (RUIZ, 2018). Muito embora se relacione a gênese de direitos humanos às Revoluções Burguesas, é um equívoco creditar a elas pelo seu estabelecimento, já que Marx e Engels (2008) nos ajudam a compreender a história do mundo partindo do pressuposto que *ela* é protagonizada pela luta de classes. O fato da existência dos chamados ‘direitos humanos’ se atrela com a “necessidade de apresentar uma suposta igualdade entre todos os humanos como a raiz da nova sociedade que surgia, em contraponto às rígidas estratificações sociais existentes na sociedade feudal” (RUIZ, 2018, p. 4). No entanto, sabe-se que a igualdade pregada pela Carta existe comumente, apenas neste contrato, nunca tendo se efetivado no cotidiano da população.

Contudo, a história da consagração dos direitos humanos é estrelada pela luta de diversos movimentos sociais, como pontua Ruiz (2018), os direitos sempre expressaram resultados de lutas, principalmente quando pensamos no nosso continente. A América Latina também foi palco de diversos regimes ditatoriais que puseram à prova e até mesmo contrariaram os tratados sobre os direitos humanos ratificados por diversos países, a exemplo do Brasil. A tortura, os desaparecimentos forçados, os assassinatos e diversas outras formas de violência conviviam com os brasileiros no período de Ditadura Civil Militar (1964-1985). No entanto, os direitos humanos não se restringem a serem lembrados somente a estes terríveis eventos, pois eles continuam sendo violados constantemente na nossa sociedade, essencialmente pelo Estado, a exemplo das violações quanto à própria efetividade do DHAA, ou ainda as violações que ocorrem no sistema penitenciário brasileiro.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), fica estabelecido que todos podem acessar os referidos direitos, sem que haja distinção de sexo, renda, gênero, raça, língua, religião, opinião política etc. e que estes passam a ser obrigação dos Estados garanti-los, na

condição de portador de obrigação, pois considera-se que estes são essenciais. Dessa forma, os direitos humanos devem ser protegidos pela lei, “para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão” (ONU, 1948).

Dentre os direitos conquistados, encontram-se o direito à liberdade, inclusive a de ir e vir, de crença e religião, assim como a de expressar sua opinião; a do ser humano não poder ser submetido à tortura, escravidão ou servidão; direito à vida e a segurança pessoal; a ter uma nacionalidade; à propriedade; ao trabalho e a livre escolha de emprego; à habitação, à família; à alimentação; segurança em caso de desemprego, doença etc. Assim, o direito humano à alimentação adequada (DHAA) integram-se a este rol de direitos, mais precisamente no artigo 25, a qual profere que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948)

Neste cenário, foi desencadeado um movimento de ampliação do debate, da promoção e da defesa dos direitos humanos, estando desde então estabelecidos os marcos básicos que norteiam a positivação e a interpretação dos direitos humanos (BRASIL, 2013). Nesse sentido, com o reconhecimento da alimentação como um direito, podemos pontuar que o alimento é fonte de energia do ser humano, sendo que o acesso a este não seja impedido por sua condição econômica e social, pois sem ele, o ser humano não sobrevive. O alimento deve estar em condições adequadas e em quantidades suficientes para que o ser humano possa a partir dele, adquirir e suprir todos os nutrientes necessários para que se possa viver. Mais do que ingerir alimentos, estes devem nutrir o ser a qual o recebe. Destarte, “a alimentação humana se dá na interface dinâmica entre o alimento (natureza) e o corpo (natureza humana), mas somente se realiza integralmente quando os alimentos são transformados em gente, em cidadãos e cidadãs saudáveis.” (VALENTE, 2003, p.3).

O direito à alimentação é o princípio de todos os outros, sem o qual não é possível a discussão dos demais. O acesso ao direito à alimentação adequada garante, sobretudo, o direito à vida e à humanidade, assegurando o ingresso à vida material, cultural, científica e espiritual. Para tanto, “o direito à alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos de ter acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender as necessidades nutricionais básicas essenciais para a manutenção da saúde. (VALENTE, 2002, p.37)

Além disso, o autor afirma que “[...] o direito à alimentação passa pelo direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitam uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica” (Valente, 2002, p. 38).

Com a criação da ONU, criou-se também agências especializadas vinculadas a ela, a exemplo da *The Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), em português: Organização Das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Criada em 16 de outubro de 1945, com sede em Quebec, no Canadá, tem como objetivo diminuir os níveis de fome no mundo, aumentar a qualidade de vida e de nutrição dos seres humanos e ainda contribuir para o desenvolvimento agrícola.

Apesar das significativas conquistas históricas no campo do direito à alimentação e do crescimento mundial da produção de alimentos decorrente da inovação técnico-científica, a fome, a desnutrição e as doenças provenientes da carência nutricional não foram erradicadas. Valente (2002, p. 39) destaca que “cerca de um quinto da humanidade ainda padece destes flagelos. Esta situação reflete a exploração, a negação do direito à partilha da riqueza produzida e mesmo a exclusão social e econômica de parcelas significativas da humanidade”.

Esse direito foi reconhecido também na elaboração do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) em 1966, que foi um tratado adotado pela AGNU sendo incluído no artigo nº 11, junto com o padrão de vida adequado. Este pacto absorveu a política agrária, nutricional e de combate à fome. Cabe esclarecer que o Pacto só entrou em vigor mundialmente em 1976 e no Brasil, foi ratificado pelo Decreto n. 226, de 1991 e que

a inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada no PIDESC, após dez longos anos de sistemáticos debates, indica os conflitos para sua efetivação. O documento final demorou a encontrar consenso entre os países que participavam de sua elaboração, uma vez que diferentes atores buscavam se apropriar e atribuir sentidos diversos ao DHAA. (AGUIAR, PADRÃO, 2022, p. 128)

A Conferência Mundial em Alimentação, realizada em Roma, no ano de 1974, organizada pela FAO, trouxe à tona o conceito de ‘segurança alimentar’¹⁴. Nesta época, o termo

¹⁴ O termo ‘segurança alimentar’ já vinha sendo utilizado desde os períodos das Grandes Guerras, anteriormente a criação da FAO e era concebida possuindo relação à segurança nacional. Como por exemplo, a experiência da Conferência de Alimentação de Hot Springs, em 1943, nos Estados Unidos. Nesse momento, os alimentos ultraprocessados começaram a surgir (IPEA, 2014). Contudo, eventos mais específicos não serão explorados neste Trabalho, por conta de sua natureza.

abrangia países, sem considerar seus indivíduos e suas famílias, relacionando a estes países suas dificuldades quanto aos problemas de abastecimento alimentares. Nesta conferência, a ‘segurança alimentar’ foi restringida à sua associação com a escassez de estoque de alimentos, portanto, a capacidade agrícola das nações (POCAI DE OLIVEIRA, 2022).

Podemos inferir que o conceito de segurança alimentar e nutricional passou por diversas mudanças ao longo dos anos, inclusive no seu sentido. Desse modo, na sua gênese, este era remetido à segurança nacional, de um aspecto militar, o que seguiu prevalecendo até a década de 1970. A partir do ano de 1983 o conceito se modifica processualmente, conforme será apresentado mais adiante neste trabalho. Aqui importa dizer que neste início dos anos 1980 já foi se incluindo na definição a oferta estável e adequada de alimentos e segurança de seu acesso e qualidade. Desse modo, “reafirma-se a necessidade de redistribuição dos recursos naturais, de renda e de redução da pobreza como mecanismos centrais para a garantia de segurança alimentar” (VALENTE, 2002, p. 41).

A discussão desse direito volta a ser debatido nos anos 1980 quando a Comissão de Minorias da ONU estabelece a indivisibilidade de direitos como Direitos da Mulher, do DHAA e do Direito Humano à Alimentação e a Nutrição. Já no Brasil, em 1985, o Ministério da Agricultura discutiu a respeito de uma política de combate à fome como proposta. Além disso, em 1986 se deu a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), a qual se discutiu a respeito da alimentação como direito à cidadania, e a necessidade da criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. Este Conselho teria como prioridade a elaboração de uma Política Nacional que estabelecesse um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nesta década, o Brasil tentava findar com um período ditatorial que já durava 21 anos. Com a reabertura democrática, foi instaurada a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição Federal de 1988, que posteriormente seria conhecida como “Constituição Cidadã”. Esta se constituiu como um grande instrumento que firmou legislativamente diversas conquistas a qual a sociedade civil esteve à frente, fortalecendo assim respostas às demandas oriundas, inclusive, do período autoritário. Importante frisar que nesse processo de redemocratização, ocorrido no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, se viu nascer a participação social na elaboração, construção e avaliação das políticas sociais. A sociedade civil teve um papel muito importante, sendo protagonista frente às novas demandas por participação e garantias de direitos (BRASIL, 2013).

Dentre as décadas de 1980 e 1990, inclui-se noções de equidade, relações éticas e justiça, além de questões relativas à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e das dietas, como lembra o autor.

Todavia, foi a partir da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição que o conceito foi estendido, como destaca Valente (2002): “a ampliação do conceito foi sendo conquistada pela população. Aos poucos, incorporou-se a dimensão da segurança do alimento, da diversidade, dos aspectos culturais, do acesso a alimentos frescos e sem agrotóxicos, entre outros” (p. 10). Assim, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional tornou-se amplo, pois “incorpor[ou] os componentes nutricionais, culturais, fisiológicos, familiares, comunitários, espirituais e religiosos do ato de alimentar-se e alimentar, refletindo claramente a indivisibilidade dos direitos humanos” (2002, p. 92).

Valente ainda pontua que apenas em 1994 o conceito foi adotado, e este consenso ocorreu em meio a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta conferência contou com a participação de representantes da sociedade civil, engajados na causa do combate à fome e representantes governamentais que juntos o compuseram no sentido de promover segurança alimentar e nutricional para todos (Valente, 2002). Considera-se, portanto, que a ampliação do conceito de SAN é o resultado das lutas da sociedade civil contra a fome, à pobreza e à miséria e a favor da democracia, da justiça social e da equidade.

Alguns anos depois, em 1992, a ONU juntamente com a FAO, realizaram a Conferência Internacional sobre Nutrição (CIN), com o objetivo de debater a criação da ‘Declaração Mundial 32’ sobre a nutrição. Esta conferência contou com a participação de cerca de 150 países, além de líderes da Comunidade Econômica Europeia. Nesse momento, as discussões iam no sentido da não aceitação do cenário da fome e da desnutrição no mundo, assim como o debate sobre o direito ao acesso à alimentação e que esta seja produzida de modo que se sejam alimentos seguros e com potenciais nutricionais, que deve ser responsabilidade também dos países e seus governantes. Dessa forma, pensou-se em um plano de ação com vistas a combater o flagelo e aumentar as condições de alimentação da população, que não se desvincula com o acesso ao básico, como água, saneamento e saúde pública.

Em 1992, no Brasil foi publicado o Decreto nº 591, de 6 de junho de 1992, que abarcou ideais propostos pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966. Neste documento, fica registrado que o país compactuava com a ideia de que o mundo deveria ser livre do temor e da miséria, e reconheceu no seu Artigo 11 o direito fundamental de toda a pessoa estar protegida contra a fome (BRASIL, 2013). Assim, a questão

da fome voltou à agenda governamental e o Governo de Itamar Franco, em 1993, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), por meio do Decreto nº. 807, em virtude das mobilizações da sociedade civil pela erradicação da fome. Este ato foi muito importante, haja vista o agravamento da situação da fome no país que nos anos 1990 beirava cerca de 15% da população (PELIANO, 1993)¹⁵.

Como vimos, a sociedade civil organizada protagonizou a luta contra a fome no país. Nesse momento, o cenário era marcado por diversos conflitos políticos e sociais que tiveram como desdobramento, o surgimento da campanha ‘Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida’, em 1993, a qual foi concebida por Herbert José de Sousa, o ‘Betinho’¹⁶. A respeito dessa, Magalhães (2002) destaca que

a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida surgida em 1993 como uma mobilização de caráter nacional voltada ao enfrentamento da fome e da miséria e, impulsionada por comitês formados por um voluntariado heterogêneo, representa uma aventura rica de possibilidades e desafios. O problema da fome e as possíveis soluções e alternativas para minorá-lo tornam-se os fios condutores de uma rede de solidariedade e ajuda mútua, a qual em última análise, busca refazer vínculos entre indivíduos e grupos sociais. (p. 123)

No mesmo ano, a pedido de Betinho, foi realizado o inquérito e a divulgação do Mapa da Fome, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), demonstrando a existência de 32 milhões de pessoas que não contavam com uma renda suficiente para sua alimentação, representando 21% da população. Nesse contexto, cria-se o Plano de Combate à Fome e à Miséria, com objetivo de erradicar a fome e a miséria (PELIANO, 1993).

Valente (2002) ainda pontua que apenas em 1994 o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi adotado nacionalmente, e este consenso ocorreu em meio a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta conferência contou com a participação de representantes da sociedade civil, engajados na causa do combate à fome e representantes governamentais que juntos o compuseram no sentido de promover segurança alimentar e nutricional para todos (Valente, 2002). Considera-se, portanto, que a ampliação do conceito de SAN é o resultado das lutas da sociedade civil contra a fome, à pobreza e à miséria e a favor da democracia, da justiça social e da equidade.

¹⁵ Este comportamento se repetirá no ano de 2022, o qual será discutido posteriormente no capítulo 3, conforme o II VIGISAN (2022).

¹⁶ Betinho foi um militante católico que criou a campanha ‘Ação da Cidadania pela Fome, a Miséria e pela Vida’ em 1993, que ficou conhecida como a maior campanha de combate à fome da América Latina. A principal razão que o motivou a criar a campanha foi o acentuado número populacional que se encontrava em condição de fome no Brasil (COMITÊ BETINHO, *s.d.*).

Em 1996, é realizada a Cúpula Mundial da Alimentação (CMA) em Roma, a qual novamente se discute o combate à fome no mundo. Nesta ocasião, o mundo registrava que mais de 800 milhões de pessoas conviviam com a fome, sendo este fato inaceitável pelos governantes. Como resultado dessas discussões, foi sugerido um estudo mais aprofundado sobre o tema, criando um sistema de direitos humanos da ONU, com a contribuição da FAO. Nesta cúpula, os países se comprometeram em

[...] consagrar a nossa vontade política e o nosso compromisso comum e nacional a fim de atingir uma segurança alimentar para todos e à realização de um esforço permanente para erradicar a fome em todos os países, com o *objectivo* imediato de reduzir, até metade do seu nível *actual*, o número de pessoas subalimentadas até, ao mais tardar, o ano 2015. (DECLARAÇÃO DE ROMA, 1996)

Foi nessa ocasião também que o termo ‘nutricional’ foi adicionado à sigla, utilizando-se pela primeira vez a nomenclatura ‘Segurança Alimentar e Nutricional’ em contexto internacional. A justificativa desse feito se deve à forte pressão das organizações da sociedade civil favorecendo a participação social na Cúpula Mundial da Alimentação. Dessa forma, “foi um período de maior formulação conceitual e alargamento da compreensão sobre a abrangência da segurança alimentar. Incorporou-se ao conceito da segurança alimentar a segurança nutricional, frisando-se sua interdependência” (MENEZES, 2010, p. 250).

Assim, tendo em vista a realidade da fome no mundo, como um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a ONU pretendia, a contar dos anos 1990, reduzir o número de famélicos pela metade até 2015. Entretanto, o que se sabe é que esse número cresceu de forma que esse objetivo obviamente não pode ser alcançado. A FAO admite em seu Relatório publicado no ano de 2010 sobre a insegurança alimentar no mundo que

segundo as últimas estatísticas disponíveis, alguns progressos se verificaram na realização dos ODM - as vítimas da fome passaram de 20% das pessoas subalimentadas em 1990-1992 a 16% em 2010. Entretanto, com a continuidade do crescimento demográfico (ainda que mais lento que nos últimos decênios), uma redução do percentual dos esfaimados pode ocultar um aumento do seu número. De fato, os países em desenvolvimento em seu conjunto viram aumentar a quantidade de esfaimados (de 827 milhões. e, 1990-1992, a 906 milhões, em 2010) (FAO, 2010, p.13)

Todavia, foi realizada nova Cúpula Mundial da Alimentação, em 2002, com o objetivo de produzir uma avaliação acerca dos resultados que se obteve a partir da última cúpula, e como produto, conclui-se que a FAO deveria elaborar ‘Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação’, que orientaram os governos a implementar o Pacto Internacional de Direitos

Humanos, especialmente no que tange ao DHAA. Estas foram aprovadas em 2004 e além disso, puderam servir de base às políticas de alimentação dos países.

Em 1999, foi elaborado um documento pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (CESCR) a qual redigiu-se o ‘Comentário Geral¹⁷ 12’ a respeito do DHAA, o qual diz que:

o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (CDESC,1999).

A partir do referido comentário, podemos compreender que o mesmo considera que o DHAA é um direito de primeira ordem, e sendo tão importante, deve estar no primeiro grau de prioridade dos Estados. No entanto, não é o que se percebe atualmente, muito embora já constem nas normativas internacionais, nos países ainda há esta sombra que nos persegue, o que dá prosseguimento a este cenário tão catastrófico. O Comentário ainda traz que o Comitê

considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste do seguinte:

- A disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura.
- A acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos. (CDESC, 1999, *s.p.*)

Não obstante, além de abranger conceitos como acessibilidade física e econômica à alimentos, aceitabilidade cultural, dentre outros, consideramos importante destacar a seguinte noção sobre sustentabilidade, quando o Comentário Geral 12 cita que tal “está intrinsecamente ligada à noção de alimentação adequada e segurança alimentar, o que significa estar o alimento disponível tanto para a geração atual, como para as futuras gerações” (CDESC, 1999, *s.p.*). Dessa forma, entendemos que este e outros fatores devem ser levados em consideração para que este direito seja permanentemente assegurado, pois é um direito multidimensional, que emprega diversos determinantes que devem estar interseccionados.

¹⁷ Os chamados ‘Comentários Gerais’ são documentos elaborados pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU, que servem como instrumentos, aos quais interpreta determinado direito humano.

Quando a CDESC (1999) afirma que a acessibilidade ao alimento sustentável não deve interferir com a fruição de outros direitos humanos, isto refere-se que o ato de se alimentar não deve comprometer o acesso aos demais direitos sociais. Nesse sentido, a alimentação é um direito humano de primeira ordem e o seu atendimento não deve interferir com os demais, como à vida, à habitação, ao emprego, ao lazer etc.

Quando falamos em fome, não podemos descartar que dentre suas alternativas de resolução, temos ainda o princípio da democracia. Uma nação a qual não tem um sistema democrático forte, com bases fortalecidas, não encontra maneiras de assegurar um direito tão fundamental quanto à alimentação se sua população não pode exercer sua liberdade. O medo por não saber o que sua família comerá amanhã não cabe dentro de uma sistemática a qual o direito humano à alimentação adequada é assegurado. Realidade totalmente oposta a qual vislumbramos no mundo atualmente, a qual o referido direito sofre violações constantemente. Estas estruturas de violação, que foram problematizadas no item anterior, a qual compreende as origens do sistema capitalista, afetam diretamente na garantia do DHAA e neste sentido, requer um conjunto de ações para que seja enfrentado.

Retomando a cronologia, após a criação do CONSEA no Brasil e com a iminente mudança de governo, foi elaborado um plano de ações proporcionado pela referida Conferência, com vistas a concretizar o objetivo de combater a exclusão social, a miséria e a fome no país. Este plano foi apresentado ao presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, que tomou posse em 1995 tendo seu mandato perdurado até 2002. Infelizmente o plano foi rechaçado pelo mesmo, sendo o CONSEA substituído por um novo conselho, o chamado 'Comunidade Solidária'. Valente (2002) aponta que o plano abrangia áreas essenciais, sendo estas: reforma agrária, programas de assistência alimentar aos sócios e biologicamente vulneráveis, a promoção de práticas de alimentação e estilo de vida saudáveis, o desenvolvimento de agricultura sustentável, a distribuição de renda e a criação de novas oportunidades de emprego. Dentre as razões do rechaço, encontram-se a contraposição a pontos centrais nas políticas econômicas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a principal diferença que marcou estes dois conselhos é que este novo não tinha a competência de questionar ou contribuir com as decisões e sobretudo, interferir nas medidas de políticas econômicas do novo governo.

Obviamente que, os movimentos sociais que clamaram pela criação do CONSEA não se renderam a este fato, sendo somados esforços da sociedade civil que culminaram na criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1998, que contou com a participação de ao menos 15 estados brasileiros. Este fórum objetivou retomar o desafio

levantado anteriormente de propor planos de segurança alimentar e nutricional, sendo estes nesse momento realizados pelos estados que o compunham. Estes planos eram produzidos pela sociedade civil dos estados e dos governos estaduais, aos quais seriam apresentados aos novos governadores eleitos no mesmo ano. Como êxito da mobilização que se deu, o estado de Alagoas foi pioneiro em elaborar uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

Mesmo com todo o progresso realizado à concretização da política de segurança alimentar, com o novo presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, em 1995 se extingue o CONSEA. Embora o CONSEA tenha sido extinto, os programas que estavam sendo desenvolvidos continuaram, mas foram vinculados a outros Ministérios. No entanto, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, o CONSEA foi recriado a partir do Decreto nº 4.582. Nesse contexto, vislumbramos o desenvolvimento do que seria a política de Segurança Alimentar e Nutricional. Este novo governo assumiu o compromisso de combater a fome por meio de políticas públicas e programas voltados a isso. Demonstrando essa preocupação, criou-se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Nesse sentido, o debate político sobre a erradicação da fome culminou na promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006.

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Esta traz consigo o conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) de uma forma mais completa em seu 3º artigo, a qual prima que

Artigo 3º. A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A lei supracitada visará a garantia do DHAA e estabelecerá diretrizes, princípios, objetivos e a composição do SISAN. Quanto sua abrangência, o artigo 4º diz que

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos

de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do país (BRASIL, 2006).

Em relação aos componentes integrantes ao SISAN, podemos destacar o CONSEA, a CAISAN e a CNSAN. O primeiro, corresponde ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que é um órgão de controle social que reúne representantes do Governo e da sociedade civil e é vinculado ao Presidente da República. Já a CAISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional surge no sentido de alinhar órgãos governamentais de âmbito federal para realizar o monitoramento das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Por fim, da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) é que saem diretrizes, prioridades e uma avaliação sobre a Política, do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) e do SISAN (BRASIL, 2013).

Ademais ao direito internacional, no Brasil, o direito à alimentação adequada somente foi incorporado em sua Carta Magna em 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64, que altera o art. 6º, o qual afirma que “são direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2010, *s.p*). Este feito foi primordial à consagração das lutas travadas a muito tempo pelos movimentos sociais. Portanto, sua consolidação como direito foi fruto de uma construção social para que a partir daquele momento tivéssemos uma garantia constitucional que servisse de base à uma futura e tão ansiada política pública de segurança alimentar e nutricional.

Josué de Castro (1946) compreendeu a fome enquanto um tema tabu em nossa sociedade, que de forma alguma deveria ser tratado como algo natural. Logo, o reconhecimento constitucional proporcionou que a fome, a pobreza e a miséria pudessem ser enfrentadas como um problema real, de origem histórica e fruto das ações dos homens contra os próprios homens. Dessa forma,

Ao conferir um status constitucional ao tema do direito à alimentação como um direito social que deve ser reafirmado expressamente, mesmo que muitos outros dispositivos já o garantissem indiretamente, estamos, em outro sentido, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro de dar prioridade a esse assunto. (BRASIL, 2013, p. 21)

Com base no que foi apresentado, compreendemos a fome enquanto um problema de ordem política, como defendia Josué de Castro e abandonamos a ideia de que a mesma preceda de uma ordem natural. Assim, a manutenção da fome e da pobreza no modo de produção capitalista vai orientar os interesses do capital, intensificando e acirrando a luta de classes e fortalecendo o flagelo da fome enquanto expressão da questão social. Além disso, ao decorrer da história, constatamos que a fome se desdobra e compreende várias dimensões da vida social. Dessa forma, a legislação conquistada principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, proveniente da luta dos movimentos sociais contra a fome, deu ao problema a visibilidade a qual necessitava para que o mesmo fosse enfrentado. Portanto, a consagração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2006, confirmou o *status* de prioridade a que a problemática conferiu no novo Governo a qual estava sendo desenvolvido.

3. RAÍZES DA FOME NO BRASIL E PROGRAMAS DE ENFRENTAMENTO

Vimos no capítulo anterior o processo de reconhecimento dos direitos humanos e o percurso histórico da fome no mundo, o qual se deu de forma diferenciada nos distintos tempos do processo histórico mundial. Na contemporaneidade, o direito humano à alimentação adequada (DHAA) é reconhecido em acordos multilaterais, dos quais o Brasil é signatário, tendo, a partir disso, abrigado este direito na disposição legislativa federal.

No entanto, apesar de firmado em leis, o DHAA passa por diversos entraves para ser assegurado, pois a positivação do direito, não garante que o mesmo estará resguardado e poderá ser acessado pela população. Orientados por isso, é que neste capítulo, abordaremos os programas sociais brasileiros que serão desenvolvidos no período dos anos 2000 que tiveram como intenção erradicar as consequências drásticas da fome e promover a segurança alimentar e nutricional da população, sobretudo àquela parcela a qual mais necessita.

A justificativa de escolha para este recorte histórico e temporal, deve-se que estes programas governamentais já trazem uma compreensão ampliada sobre a fome, atingindo também os produtores familiares. Além disso, os programas aos quais este trabalho se dedica a observar estão instituídos no âmbito do Programa Fome Zero, que em conjunto, se orientam na perspectiva de barrar a desnutrição e a fome no Brasil.

Dentre os programas sociais e ações emergenciais que visam combater a fome a curto, médio e longo prazo, destacamos o próprio Programa Fome Zero como inaugurador de uma estratégia de Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, que orientará as políticas econômicas e sociais, rompendo com a dicotomia de que estas não podem andar juntas. , conforme veremos em Cassel (2010). Ademais, temos também o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que surge na perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar e de alcançar a população em vulnerabilidade social inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal. Além dele, temos o Bolsa Família, que certamente foi o mais conhecido dentre os programas de transferência de renda deste período. E ainda o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que teve origem a partir dos anseios de Josué de Castro, que objetivou o elo institucional entre a agricultura familiar e a alimentação oferecida nas escolas públicas.

Não obstante, será imprescindível um resgate histórico para compreendermos a conexão que estes programas têm com o próprio modelo de agricultura brasileiro, já que a estrutura agrária e agrícola seguirá os moldes da estrutura capitalista. Dois grandes modelos agrários fundamentam a agricultura brasileira, a saber: o agronegócio e a agricultura familiar. Dessa forma, o desenvolvimento deles obviamente atingiu a alimentação da população, a qual sua manifestação entenderemos neste capítulo.

3.1 Os modelos agrários e a questão social no Brasil Colônia

Em 1500, antes da invasão dos portugueses ao território que posteriormente seria denominado por Brasil, a natureza era rica e desta era provida a alimentação dos povos originários que habitavam esta terra. A partir do momento em que os portugueses invadiram esta terra, os povos originários passaram a ser controlados e toda riqueza do território foi expropriada. As tradições e hábitos alimentares destes nativos também passaram pelo processo de dominação. Acreditando que as terras não seriam atrativas aos seus interesses comerciais e econômicos, a Coroa Portuguesa não concentrou tanta atenção a este território inicialmente, entretanto ameaçada por outras nações vizinhas europeias, como Holanda e França que desejavam explorar a região, se viu obrigada a implementar uma política de povoamento e de colonização propriamente dita (POCAI DE OLIVEIRA, 2022).

Para explorar as terras, as capitânicas hereditárias¹⁸ ficavam sob o comando de um donatário, que era um senhor de posses, geralmente de origem portuguesa, disposto a investir e a explorar a região, podendo também conceder o usufruto destas terras através das sesmarias. Contudo, é importante salientar que este não era proprietário das terras, pois as mesmas pertenciam à Coroa Portuguesa. Sendo arrasado pela falta de recursos, abandono das terras ou até mesmo a improdutividade delas, esse sistema fracassou, tendo somente duas capitânicas que foram consideradas um sucesso, as quais podemos citar a Capitania de Pernambuco, devido ao cultivo da cana-de-açúcar e a Capitania de São Vicente, em razão do tráfico de indígenas que se realizava naquela região. Assim, conforme Prado Júnior (2006, p. 114):

¹⁸ Surgiram como resultado de um esforço político para expandir a colonização às novas terras ‘descobertas’. Este processo durou de 1534 a 1754, e privilegiou os nobres portugueses aos quais a Coroa confiava. O chamado ‘donatário’ teria controle administrativo e econômico, tendo como obrigação povoar as terras, com o objetivo de torná-las prósperas economicamente. Além disso, poderiam escravizar indígenas, cobrar tributos e obviamente usufruir de todas as riquezas encontradas naquelas terras. Ao todo, foram 15 capitânicas hereditárias e as chamadas ‘sesmarias’ eram os lotes que advinham da divisão internas dessas capitânicas (OGLIARI, 2022)

vemos assim que de início, são grandes áreas de terras que se concedem no Brasil aos colonos. [...] as 'sesmarias', designação que teriam as concessões, se alargaram por espaços muito grandes, léguas e léguas de terra. Nenhum daqueles colonos que emigrava com vistas largas, e não entendia levar aqui vida mesquinha de pequeno camponês, aceitaria outra coisa. [...] tal política se orienta desde o começo, nítida e deliberadamente, no sentido de construir na colônia um regime agrário de grandes propriedades.

A partir desta política econômica da Colônia surgirão também os engenhos, que ao longo do processo de colonização se consagraram como unidades produtivas. O foco será dado à produção de cana-de-açúcar, porém, todavia a ideia de explorar as terras e encontrar novas riquezas ainda persistia incessantemente, pois esperava-se encontrar minerais como o ouro, que seria descoberto um século depois. Com a descoberta de terras produtivas e de ouro, os olhares europeus sobre o território brasileiro modificaram-se. A economia de exportação e exploração das riquezas naturais foram promissoras e garantiram altos lucros à Coroa Portuguesa. Para alavancar a produção de cana, era necessário o emprego de uma maior quantidade de mão-de-obra, as quais os portugueses foram 'buscar' no continente africano, ou melhor dizendo, traficando os corpos e escravizando negros africanos.

A escravização indígena foi se explicitando aos poucos como menos rentável, por conta de sua resistência e porque as populações indígenas não produziam de maneira condizente a exigência da Coroa, em termos da economia mercantil do período. Produziam para sua subsistência e por esta razão a utilização da mão de obra escrava indígena não era interessante para a economia colonial, em oposição a população africana que já estava habituada com esse sistema de produção. Vale lembrar que quando ao dominar os povos originários aqui, os portugueses impuseram sua religião catequizando os indígenas. Nesse horizonte, os mesmos foram considerados como 'gente com alma', ao contrário dos escravizados africanos que não passaram por esse processo, portanto sendo a eles atribuído o título de 'gente sem alma', assim 'justificando' a escravização dos negros africanos (PRADO JUNIOR, 2006). Porém, os escravizados africanos eram proibidos de manifestarem sua religiosidade, pois não se admitia outras religiões além da católica, tendo sido impelidos, por este motivo, ao sincretismo religioso, uma vez que passaram a cultuar seus orixás através das imagens dos santos.

Podemos observar então que a monocultura¹⁹, o latifúndio (que tem como origem às sesmarias) e o trabalho escravo marcaram este período, contudo, a proposta que se tinha sobre

¹⁹ Em relação à monocultura de exportação para a Metrópole, podemos destacar o sistema de *plantation* que consistia na produção de apenas um produto, como foi o caso da cana-de-açúcar. Os colonizadores descobriram que as terras brasileiras tinham muito potencial de fertilidade, assim como um clima favorável para uma grande produção de determinado gênero nos latifúndios. Foi uma produção voltada ao mercado externo, empregando

este sistema se corrompeu, pois mesmo as terras não sendo produtivas, o donatário/sesmeiro não perdia sua posse. Assim, o poder político desta aristocracia agrária brasileira se engrandecia, em contrapartida os habitantes das camadas sociais dessas terras se empobreciam, não possuindo nenhum direito, por conta do acúmulo de privilégios da classe antagônica, ou seja, os donos de grandes propriedades. Em consonância com Hirai (2008, p. 75),

dentro desta conjuntura é o campo a base econômica e social [que] caracteriza-se pelo peso político do latifúndio, orientado ao desenvolvimento da monocultura da cana para o mercado externo com base na mão-de-obra escrava. O centro da vida colonial concentra-se no meio rural, sendo o número de cidades ínfimo. Os principais produtos brasileiros produzidos nesse período são o açúcar no Nordeste, o café em São Paulo e o charque no Rio Grande do Sul aliado à pecuária.

Se aproximando da constituição da independência do Brasil em 1822, a apropriação de terras públicas se dava por meio da posse. Até que em 1850, a Lei de Terras determinou que os títulos pelas mesmas só seriam realizados mediante sua compra, a ver: “Art. 1º Ficam *proibidas as aquisições* de terras devolutas²⁰ por outro título que não seja o de compra.” (BRASIL, 1850, *s.p.*). Portanto esta lei deu início ao movimento de constituição de uma elite fundiária, pois estabeleceu que a posse das terras seria destinada a quem tivesse o poder econômico para adquiri-las, sendo as mesmas concentradas nas mãos de poucos.

Essa concentração agrária-escravocrata favoreceu a exclusão do acesso à terra dos mais pobres, em especial, algumas décadas depois, aos escravizados ‘libertos’, que se viram sem possibilidades de ascensão social e à mercê de sua própria sorte, sem trabalho e sem teto. Nesse momento histórico, a terra, portanto, era vista como instrumento de acumulação e seria com o desenvolvimento do sistema capitalista, que pouco a pouco, se transformaria em mercadoria (PRADO JÚNIOR, 2006). Assim nasce um desenho agrário no Brasil, assentado na mão-de-obra escravizada e centrada no latifúndio, instituindo total impossibilidade de

obviamente, a mão de obra escravizada. Além da cana-de-açúcar, podemos destacar também a grande produção de café, algodão, banana e cacau que a Colônia fornecia internacionalmente. (POCAI DE OLIVEIRA; OGLIARI, 2022)

²⁰ As chamadas “terras devolutas”, conforme o art. 3º da Lei de Terras, determinavam que estas eram “§ 1º As que não se acharem *applicadas* a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em *commissio* por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, *apezar* de incursas em *commissio*, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem *occupadas* por posses, que, *apezar* de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. (BRASIL 1850)

apropriação das terras pelos mais pobres, preservando um privilégio da aristocracia brasileira e sustentando a manutenção desse panorama social desigual.

Não obstante, podemos destacar que aqui não houve uma agricultura camponesa tal como existiu na Europa com o feudalismo. No Brasil, no sistema escravista existiram as chamadas “brechas camponesas”, como situa Cardoso (1987). Para o autor, estas eram atividades que iam além do sistema de *plantation* e eram exercidas por escravizados. Esta era a agricultura camponesa que existiu no Brasil no período do escravismo colonial, sendo exemplo a agricultura de subsistência praticada nos quilombos, considerada como uma economia independente. Além disso, o autor sinaliza que em algumas colônias, era permitido que os escravizados utilizassem a terra concedida pelo proprietário para cultivar hortas para consumo próprio. Mas nessas condições, o autor afirma que os escravizados não identificavam esta atividade como uma possibilidade de autonomia, que poderia constituir também a brecha camponesa (CARDOSO, 1987).

Neste momento, o papel econômico da Colônia pautava-se a ser “destinada a fornecer ao comércio europeu alguns gêneros tropicais e minerais de grande importância: o açúcar, o algodão, o ouro... [...] A nossa economia se subordina inteiramente a este fim, isto é, se organizará e funcionará para produzir e exportar aqueles gêneros” (PRADO JÚNIOR, 2006, p. 113). Dito isso, vemos que a agro exportação é intrínseca ao desenvolvimento econômico brasileiro e é por conta dela que o país verá mais futuramente grandes crises em relação a sua produção²¹.

Devemos fazer uma menção aqui a chamada ‘abolição da escravatura’ em 1888 que não aconteceu pela humanização, pelo constrangimento ético e moral, pelo reconhecimento dos negros escravizados como seres humanos detentores de direitos, e mesmo por conta dos movimentos de resistência dos mesmos e das fundações de associações abolicionistas. Muito pelo contrário, este fato se deu unicamente de maneira formal, não representando na prática a concessão da ‘liberdade’ aos escravizados, se dando prioritariamente pelo interesse econômico industrial mundial e proporcionado pela coerção que a Inglaterra realizava à Colônia naquele momento histórico, portanto, uma lei ‘para inglês ver’²². Ainda, podemos acrescentar que não

²¹ À exemplo da queima das sacas de café em 1931, em decorrência da crise de 1929.

²² Hirai (2008) destaca que essa manobra para a abolição se fundamentou nas imposições realizadas pela Inglaterra, que forçou a Colônia a conceder a ‘libertação’ dos escravizados por meio da Lei Áurea, assinada pela Princesa Isabel, em 1888. A Inglaterra pressionava o Brasil “quando por razão da Revolução Industrial e, conseqüentemente, a implantação do capitalismo como novo sistema econômico, a Inglaterra intervém no tráfico

havia interesse algum sobre a abolição, o que podemos constatar com o fato de o Brasil ter sido o último país no mundo a findar com o regime escravocrata, a urbanização e industrialização tardia, o próprio desenvolvimento tardio e dependente do capitalismo no país. Esta população, agora já ‘liberta’, foi largada à própria sorte, sem moradia, sem alimento, sem a mínima garantia de sobrevivência nessa sociedade que se encaminha ao processo de urbanização²³ e do trabalho ‘livre’.

Além disso, a política de branqueamento que também marcou esse período expressará o quanto a população negra era vista como um ‘objeto’ em detrimento ao projeto do eurocentrismo firmado pelos colonizadores. Não se admitia o negro na sociedade, baseados no preconceito racial, julgados como raça inferior, os ‘sem alma’ e como isto implicava um futuro com uma população negra ainda maior no Brasil, indo ao revés do que projetava a elite brasileira, implementou-se esta política que proporcionou a imigração europeia²⁴, com vistas a ‘melhorar a raça’ da população e a substituir a mão de obra escravizada pela mão de obra imigrante. Após a abolição, não se pensou sobre uma forma de ‘indenizar’ os ex-escravizados ou uma reparação social, como por exemplo, pela concessão de terras aos mesmos configurando a democratização do acesso a elas, nem sobre como eles viveriam após sua ‘libertação’. É dessa forma que estes, muitas vezes, se viram obrigados a prestar serviço aos seus ex senhores de engenho para que pudessem sobreviver (PRADO JUNIOR, 2006).

A massa escravizada tinha um outro caminho, que foi adentrar às áreas urbanas, que estavam em processo de expansão e compor as favelas que estavam começando a aparecer. Além disso, podendo também ser absorvidos pelo mercado de trabalho livre, ocupando postos que tinham os mais baixos salários e as piores condições de trabalho. Assim, vemos as marcas

de escravos negros e passa a proibi-lo. Para isso usa dos mais diversos meios, desde medidas políticas até a interceptação de navios e prisão de comandantes responsáveis pelo transporte” (HIRAI, 2008, p. 75). O objetivo dessas ações estavam em extinguir esse negócio lucrativo que se tornou a escravidão, e instituir uma massa de trabalhadores assalariados que consumiriam os produtos industrializados que estavam emergindo. Como o trabalho era escravizado, esta população não possuía condições mínimas para prover seu consumo, assim criou-se a necessidade de findar com o regime escravista para suprir esta demanda imposta pela Inglaterra. Desse modo, viu-se nascer a emergente mão-de-obra livre, como já citado neste trabalho.

²³ Para contextualizar, em 1889, o Brasil tornou-se ‘independente’ de Portugal. Em 1920 o processo de urbanização já era uma realidade dada ao Brasil. Segundo o site Atlas Brasil Agrário (*s.d., online*), em 1950, a população rural que aqui habitava era de “33.161.506 hab. e correspondia a 63,84% da população total. Vinte anos depois os habitantes das zonas rurais eram 41.037.586, porém correspondiam a 44% da população total”. Essas informações comprovam que a intensificação da industrialização e da urbanização provocaram um maior contingente populacional vivendo nas grandes cidades.

²⁴ Aos imigrantes europeus concedeu-se terras e outras vantagens para que os mesmos permanecessem no país, ao passo em que os mesmos colaboraram para a política do branqueamento, a incorporação da força de trabalho livre e assalariada no país, além do povoamento e da dedicação à atividade agrícola. Estas ações iam de encontro ao que se proporcionou aos libertos da escravidão, pois como citado, foram largados a própria sorte, sem nenhum tipo de reparação e garantias de sobrevivência (HIRAI, 2008).

da era colonial até hoje no Brasil, com a manifestação do **racismo estrutural** que reflete, inclusive, na marginalização e no acesso aos direitos sociais, como a alimentação.

Assim, podemos afirmar que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, após a abolição em 1888, consolida o latifúndio monocultor, agregando uma modernização agrícola e sobretudo, o poder político agrário, uma vez que o fim da escravidão e a liberdade dos negros escravos não alterou as estruturas sociais de dominação desta classe. Isso coaduna com a ideia de que, portanto, “[...] a grande propriedade²⁵, no Brasil, produz apenas exploração, lucro imobiliário, poder político e nada mais. E é essa propriedade que o Governo vem fomentando cada vez mais, através de estímulos fiscais e subsídios” (LORENA, 1985, p. 108).

Posto isso, vemos que desde a instauração da colonização brasileira, o país vive sob o regime agrário de exportação, fundamentada na força de trabalho escrava, na expropriação de territórios dos povos originários indígenas e que trabalhou com uma produção de monocultura e com uma grande produção para exportação, o chamado **agronegócio**, e não tanto para alimentação do mercado interno. Assim, temos que o agronegócio está presente desde sempre na história que se sabe sobre o Brasil, tendo como tendência a grande propriedade produzir para o mercado externo, ou seja, a produção volta-se ao mercado internacional enquanto que as pequenas propriedades, mais voltadas a fortalecer a produção alimentícia do mercado interno. Nesse sentido, podemos identificar que no Brasil há dois modelos agrários, quais sejam: o **agronegócio** e a **agricultura familiar**.

Para definir o agronegócio ou o *agribusiness*, Fernandes (2013, p. 191-192) cita que:

O agronegócio deriva do modelo estadunidense denominado de agribusiness. John Davis e Ray Goldberg construíram o conceito tomando como referência o agrupamento dos sistemas agrícola, pecuário, industrial e mercantil que se formaram na primeira metade do século XX. Atualmente, tornou-se um complexo que reúne também os sistemas financeiro e tecnológico, além do sistema ideológico que produz a propaganda necessária para convencer o mundo de que é o único modelo de desenvolvimento para a produção de alimentos, fibras e agroenergia. O agronegócio é a expressão capitalista da modernização da agricultura, que tem se apropriado dos latifúndios e das terras do campesinato para se territorializar. Por meio da produção de *commodities*, nos últimos duzentos anos, o capitalismo uniu diversos setores de

²⁵ Aqui podemos destacar a distribuição da estrutura fundiária, existindo 3 tipos de tamanhos de propriedades de terras no Brasil. Conforme Ogliari (2023, p. 35-36), elas são: “a) Pequenas propriedades: até 10 hectares (ha), os minifúndios, somavam 700 mil estabelecimentos, com intensivo uso de mão de obra (majoritariamente familiar); de 10 a 50 ha, eram 36,5% das propriedades; de 50 a 100 ha, recorriam ao uso de mão de obra assalariada, e eram responsáveis por parte considerável da produção de alimentos para abastecimento alimentar do país (junto das propriedades de 10 a 50 ha, correspondiam a 44,6% dos estabelecimentos, e ocupavam 44,7% da área cultivada); b) Médias propriedades: são as de 100 a 1.000 ha. Representavam 9,5% das propriedades, e 32,5% da área cadastrada. As características importantes aqui são de inversão de capitais, alto grau de comercialização de sua produção, e o assalariamento da força de trabalho; c) Latifúndio: mais de 1.000 ha, com 0,9% das propriedades, mas com 47,3% do total das terras cultivadas (dessas, as que eram realmente cultivadas, representavam apenas 2,3%), detendo apenas 11,5% da produção, e ocupando 7% da mão de obra rural ativa. Boa parte era improdutiva, com pastos naturais, ou estava arrendada”.

produção e criou um império global que domina a produção agroindustrial, o mercado e as tecnologias. O agronegócio agora compreendido pelas corporações nacionais e transnacionais é o império que, com o apoio dos governos, se apropria de terras em diversos países da América Latina, África e Ásia mediante um processo recente denominado de estrangeirização da terra, *land grabbing* ou *acaparamiento*. O impacto do agronegócio nas agriculturas camponesas do mundo é devastador, colocando em questão se a agricultura capitalista e a camponesa formam parte de um mesmo modelo de desenvolvimento ou se são modelos distintos que vivem em permanente conflitualidade. Aceitar a ideologia do agronegócio como único modelo possível inviabiliza a reforma agrária. Para fazer a reforma agrária, é preciso enfrentar a base aliada dos capitalistas/ruralistas.

Muito embora saibamos que o Brasil é um dos países que mais produz alimentos no mundo, registrando recordes de safras, quantidade esta suficiente para alimentar o mundo inteiro, os brasileiros convivem com a contradição de que a alimentação adequada aos seus está cada vez mais distante. Neste cenário, o agronegócio ainda surge como causa de diversas outras problemáticas, como a elevação do índice de queimadas e de desmatamento, conflitos fundiários e ataques aos povos originários e as comunidades tradicionais. Além disso, seu fortalecimento implica na inviabilidade da reforma agrária, como pontuou Fernandes (2013).

Para contextualizar, podemos destacar que os produtos que o Brasil mais exporta são os grãos, como a soja²⁶, arroz, feijão, milho, e os cereais, como aveia, trigo, centeio e cevada. Além disso, a atividade pecuarista também registra ótimas posições a nível internacional, segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) (2018, *online*), “o Brasil figura atualmente como um dos principais atores na produção e no comércio de carne bovina mundial. É o 2º maior produtor, atrás apenas dos Estados Unidos, e o principal exportador, com quase 2 milhões de toneladas de carne bovina vendidas a outros países em 2017.” Todavia, as exportações contribuem para aumento do Produto Interno Bruto (PIB)²⁷ brasileiro, que no ano de 2022, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), chegou a R\$ 9,9 trilhões. E situando o agronegócio neste cenário, o mesmo representou cerca de 24,8% do PIB em 2022, segundo revelou o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) (2023, *online*). No entanto, a riqueza socialmente produzida não retorna à população brasileira em bens e serviços a fim de atender suas necessidades alimentares e sociais, de modo geral, visa unicamente o atendimento do mercado externo. Além disso, grande parcela da produção de grão não é destinada para consumo humano, mas sim como ração animal.

²⁶ A soja possui um papel importante no que tange ao desmatamento na região amazônica e a desterritorialização dos povos e comunidades tradicionais e dos pequenos agricultores familiares, provocando intensos conflitos na região. Para esse entendimento, sugerimos a leitura da notícia postada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), no seguinte link: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=2238 (Acesso em 28/04/23).

²⁷ Para melhor compreendermos, o Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todos os serviços e bens produzidos por um país ou região, que geralmente acontece considerando o período de um ano.

Já ao segundo modelo citado, o da agricultura familiar, esta caracteriza-se por ser um modo típico de produção em pequenas propriedades, sendo estratégico para sustentar o consumo interno de alimentos. É da agricultura familiar, portanto, das pequenas propriedades, que se produzem os alimentos que de fato nutrem e enchem a barriga dos brasileiros, muito embora o consumo de alimentos ultraprocessados tem crescido especialmente entre as camadas mais pobres da sociedade.

Para que a agricultura familiar se consolide como produtora de alimentos para a população brasileira, são necessárias políticas de investimento no campo. Neste sentido, cabe ao Estado esta função de fomentar e fortalecer a agricultura familiar por meio de políticas públicas de subsídio à produção, à comercialização, à armazenagem etc. Da mesma forma, cabe ao Estado o desenvolvimento de políticas públicas sociais que confirmem melhorias nas condições de vida dos trabalhadores rurais, assegurando acesso à saúde, educação, habitação, transporte, transferência de renda, entre outras que contribuam para a fixação destes no meio rural, de modo a auxiliar para o combate ao êxodo rural (XAVIER, 2016).

Comparativamente aos investimentos voltados para o agronegócio, há um parco e insuficiente investimento das políticas públicas dirigidas à agricultura familiar. Ainda assim, há certo reconhecimento governamental de que é este o modelo de agricultura que movimenta e dinamiza o mercado nacional, uma vez que é a principal produtora de alimentos. Assim, a agricultura familiar adquire *status* de categoria produtiva. A exemplo disso, temos diversos programas sendo desenvolvidos com objetivo de fortalecer a agricultura familiar, quais sejam alguns: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros.

A agricultura familiar constitui-se ainda como setor gerador de oportunidades de empregos, o que culmina na geração de renda. Na medida em que se investe e se reconhece a importância da agricultura familiar, mais esta desenvolve-se, possibilitando a ampliação das políticas sociais que possibilitem o acesso ao crédito, à tecnologia, ao mercado, à educação (XAVIER, 2016). Cabe-nos destacar que a denominação de ‘agricultura familiar’ vem de um trabalho que é realizado fundamentalmente por trabalhadores de um mesmo grupo familiar com algum grau de parentesco, tendo o patrimônio, a gestão e a responsabilidade pelo estabelecimento atrelados a mesma família. Dessa forma, estes agricultores familiares vivendo juntos nessa pequena propriedade formam o que chamamos de unidade produtiva e esta será o fator que vai impulsionar o desenvolvimento regional (XAVIER, 2016).

Internacionalmente o Brasil é reconhecido como um país celeiro do mundo, por conta dos recordes registrados em suas safras. Isso acabou reforçando o destaque do agronegócio, inclusive em termos de investimentos financeiros. Mas, para entender a vultuosa expressão em que se transformou o agronegócio no Brasil, se faz importante situar o fato histórico que influenciou no ‘boom’ na produção desse modelo agrícola. Este capítulo neste processo de desenvolvimento deste setor agrário se expressou no período dos anos 1960 e 1970, o qual identificamos como Revolução Verde. O processo desencadeado pela mesma propiciou uma ampliação de um processo produtivo em termos de quantidade e de tempo de produção, gerando uma super explosão produtiva, atrelado ao fato da massiva utilização de defensivos agrícolas, os agrotóxicos²⁸, de diversos outros insumos e inclusive, da modificação genética que ocorrem nesses alimentos, como se dá com os transgênicos²⁹. Conforme Mazoyer e Roudart (2010, p. 28),

Ainda nos países em desenvolvimento, a partir dos anos 1960, a revolução verde, uma variante da revolução agrícola contemporânea desprovida de motorização-mecanização, desenvolveu-se muito mais amplamente. Baseada na seleção de variedades com bom rendimento potencial de arroz, milho, trigo, soja e de outras grandes culturas de exportação, baseada também numa ampla utilização de fertilizantes químicos, dos produtos de tratamento e, eventualmente, em um eficaz controle da água de irrigação e da drenagem, a revolução verde foi adotada pelos agricultores que eram capazes de adquirir esses novos meios de produção e nas regiões favorecidas, onde era possível de rentabilizá-los.

Ressaltamos que com todas as consequências trazidas pela Revolução Verde, uma, sem dúvidas foi a alta do desemprego causado pela liberação da força de trabalho manual. Mas sabe-se que essa mecanização agrícola se conecta necessariamente com a produção alimentícia que nutre uma balança comercial e o mercado financeiro, e de longe, uma produção de alimentos baseados em princípios e na própria concepção de alimentação saudável. O que se produz é um alimento contaminado, que quando chega aos mercados e as mesas dos brasileiros, não exerce

²⁸ Para fins de esclarecimento, os agrotóxicos possuem lei que os rege, qual seja a lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, a qual define que este são: “os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos” (BRASIL, 1989).

²⁹ Os alimentos geneticamente modificados compreendem aqueles que são manipulados em seus genes para que possam desenvolver determinada característica, como a cor, o tamanho, ou até mesmo, serem mais nutritivos e resistentes à pragas e agrotóxicos. Considera-se, então, a transgenia como uma ciência que altera genes de organismos vivos. (EMBRAPA, *s.d.*, *online*)

seu potencial nutritivo pois o mesmo está infestado de substâncias que culminam em intoxicação e em larga escala, no desenvolvimento de sérios problemas de saúde.

Quando se trata de pensar a fome no Brasil, não se pode desvincular este problema da formação sócio-histórica do país, que desde seus primórdios já dividiu desigualmente as riquezas que aqui se produziu. Acima de tudo, deve-se pensar sobre a distribuição de terras e sobre a orientação capitalista que impera no modelo agrário, como já se discutiu neste trabalho. Para contribuir com o debate apresentar-se-á o pensamento de Josué de Castro sobre a agricultura de sustentação. Josué Apolônio de Castro foi um geógrafo, médico, cientista social, ativista pelo combate à fome, autor, professor, nutrólogo e político brasileiro, que nasceu em Recife, Pernambuco no ano de 1908, vivendo até o ano de 1973. Dedicou sua vida a compreender e a lutar pelo fim da fome no Brasil, além de contribuir fortemente para a construção de políticas públicas que visassem o enfrentamento da fome e da miséria no país. (GPJC, *s.d.*). Para ele, a agricultura de sustentação refere-se “[...] aos cultivos de sustento, especialmente aqueles existentes nos quilombos e no Sertão, que possibilitam a ampliação das possibilidades alimentares de uma região e que resultam diretamente no atendimento das necessidades da população” (SCHAPPO, 2014, p. 1). Este termo vai embasar e acompanhar suas reflexões que transcenderam uma política pública de segurança alimentar.

Desse modo, a leitura de suas obras nos guiará para pensar sobre a agricultura brasileira, que, segundo Josué foi “orientada a princípio pelos colonizadores europeus e depois pelo capital estrangeiro, [assim] expandiu-se no país uma agricultura extensiva de produtos exportáveis ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do nosso povo” (CASTRO, 1984, p. 251)

O autor analisa e interpreta a realidade brasileira quanto à existência da mazela da fome. Fato que em 1946, publica *Geografia da Fome*, que foi um clássico que condensou suas ideias sobre a questão da fome no Brasil, integrando a questão agrária e a importância da agricultura de sustentação. O autor contribuiu muito para o debate da fome no país, inclusive contribuindo com a fundação da FAO e ocupando o cargo de diretor do Conselho Executivo entre os anos 1952 e 1956. Ao analisar os escritos de Castro, Schappo (2008, p.111) nos sinaliza que

Josué afirma ser a fome [é] uma expressão de questões econômicas e sociais, entre elas, a estrutura agrária tradicional, oriunda do processo de colonização. A pobreza e a miséria no país foram agravadas, na acepção do autor, com o processo de urbanização que não modificou a alta concentração de terra e de riquezas. (Schappo, 2008, p.111).

Em um artigo mais recente, Schappo (2021, p. 49) realiza uma análise da fome no contexto da pandemia da Covid-19 (2020-2022) a partir de elementos que Josué de Castro refletiu sobre fome endêmica e fome epidêmica, nos indicando que

a compreensão da fome como um fenômeno complexo, a partir das contribuições de Josué de Castro, fornece elementos para entender que os processos que engendram esta condição no contexto atual são anteriores, porém agravados pela situação de calamidade. A fome endêmica, oculta ou parcial, a subnutrição ou desnutrição configura-se no horizonte das populações em extrema pobreza [...] (SCHAPPO, 2021, p. 49).

Nesse sentido, devemos salientar que a fome é a expressão mais grave da insegurança alimentar. E aqui nos importa delimitar que além dos tipos de fome já citados anteriormente neste trabalho, ainda existem outras determinações que antecedem o agravamento da fome. Ou seja, antes deste estágio considerado mais grave, há outras expressões que ainda revelam os graus de insegurança alimentar que tal grupo vive.

Para tanto, consideramos uma pessoa em segurança alimentar quando esta possui acesso pleno e estável a alimentos, sendo estes em quantidade e qualidade adequados (MENA, 2022). Assim, algo que foge desta perspectiva, encontra-se dentro de um conceito de insegurança alimentar. Entretanto, segundo o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN, 2022) este conceito divide-se em 3 níveis, sendo:

- 1) leve - quando a família possui preocupação ou incerteza sobre o acesso aos alimentos no futuro, com qualidade inadequada, resultado de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
- 2) moderada - quando existe redução quantitativa de alimentos entre adultos ou mudança nos padrões alimentares por falta de alimentos.
- 3) grave - quando existe redução quantitativa dos alimentos entre as crianças, com mudanças nos padrões alimentares por conta da falta de alimentos. Nesse contexto, a fome passa a ser uma realidade dentro do lar.

Dito isso, no próximo item abordaremos a respeito dos programas sociais brasileiros que objetivam enfrentar estes graus de insegurança alimentar, inspirados inclusive, nas contribuições das obras de Josué de Castro.

3.2 Programas sociais brasileiros de combate à fome

Jean Ziegler (2013) pontua que as necessidades calóricas variam em razão da idade. Partindo disso, o autor aponta que para um lactente, são necessárias cerca de 700 calorias, enquanto que para um bebê de 1 a 2 anos, 1000 e 1.600 para uma criança de até 5 anos. Em idade adulta, o autor complementa que são necessárias cerca de 2.000 a 2.700 calorias, que variam conforme o tipo de trabalho que o indivíduo realiza e qual o clima da região onde mora. Essas constatações trazidas pelo autor coadunam com o número de calorias estipuladas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que é de 2.000 para um adulto.

Essas calorias são providas através do alimento, que é a fonte de energia vital do homem. A privação de calorias mínimas para uma criança de até 5 anos compromete seriamente seu desenvolvimento, fazendo com que a mesma, nas palavras do autor, seja “uma lesionada cerebral por toda a vida” (Ziegler, 2013, p. 32). Nada irá remediar essa situação, pois não há reversão para os danos causados em uma criança que **vivenciou a fome**. Nesse contexto, podem ser contraídas também doenças que debilitam muito perigosamente as defesas imunitárias dos indivíduos. Contudo, quando um adulto **vivencia** a fome por algum determinado tempo, as consequências são reversíveis por meio de uma ‘renutrição’ sob controle médico, a qual assim será permitido o restabelecimento de suas forças físicas e mentais (Ziegler, 2013). Portanto, a atenção à nutrição infantil é tão importante, pois a mesma previne uma série de nocividades para as crianças.

O autor enfatiza que “dolorosa é a morte pela fome” (Ziegler, 2013, p. 32) e que a agonia provocada pela fome é longa, e causa um sofrimento prolongado que é insuportável. A fome lentamente vai levando a um colapso do sistema imune, que ao mesmo tempo vai levando o sistema psíquico do indivíduo, que entra em desespero e mergulha em um sentimento de solidão.

Partindo desse pressuposto, este subitem tem como objetivo compreender os programas sociais de combate a fome no Brasil, no âmbito da Estratégia Fome Zero, inaugurado em 2003. De forma geral serão apresentados os seguintes programas: Programa Bolsa Família (PBF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

3.2.1. Programa Fome Zero

O Programa Fome Zero (PFZ)³⁰ foi pensado ainda enquanto um projeto, na campanha eleitoral do candidato Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais ocorridas em 2002. A proposta foi construída tendo em vista uma política de segurança alimentar e nutricional para o país, absorvendo a crescente demanda e os índices alarmantes de fome que o país representava nos anos 1990. As discussões sobre a temática foram amadurecendo ao longo da década passada, principalmente, em virtude da mobilização social por trás do CONSEA e sendo então incorporadas pelo novo governo, Partido dos Trabalhadores (PT). As extinções e recriações deste Conselho demonstraram o quanto os governos federais que passaram não tinham como prioridade o combate à fome no Brasil, diferente do que se demonstrará agora.

Com a vitória de Lula, no ano de 2003, o Programa Fome Zero transforma-se na principal estratégia governamental, que integrará as políticas sociais e econômicas, revelando a prioridade que o novo governo dará a esta problemática. O Fome Zero abarca um conjunto de políticas governamentais e não-governamentais que juntas buscarão atingir um mesmo objetivo. O Programa Fome Zero teve a coordenação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Segundo CASSEL (2010, p.8),

inicia-se uma inflexão com a superação da dicotomia entre política econômica e políticas sociais, integrando políticas estruturais e emergenciais de combate à fome e à pobreza. Novas políticas diferenciadas para a agricultura familiar são implementadas, e é construída uma legislação-base para a política nacional de segurança alimentar e nutricional.

Para tanto, o Programa Fome Zero teve como antecessor o Programa Comunidade Solidária, instituído pelo decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, dentro do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Este programa objetivou o combate à miséria e a extrema pobreza. Então, o PFZ substituiu o referido programa, em um cenário a qual o Brasil registrava cerca de 44 milhões de pessoas em insegurança alimentar e nutricional (DEL GROSSI, 2010).

A responsabilidade de coordenar o programa ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Cabe-nos ressaltar que o Fome Zero abrange iniciativas como o Programa Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além dos Restaurantes Populares, as cisternas, empréstimo de microcrédito etc. Nas palavras do Presidente Lula: "O Programa Fome Zero é

³⁰ A maior parte da análise documental e bibliográfica realizada, define o Fome Zero, enquanto um programa. Entretanto, em outros documentos apontam como uma Estratégia. Dessa forma, a autora compreende o Fome Zero enquanto uma Estratégia, a qual abarca um conjunto de medidas e programas sociais que juntos são articulados com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional inicialmente propostos.

complexo. Tão complexo quanto o inimigo que ele se propõe a derrotar. Ele reúne um conjunto de ações simultâneas que serão desenvolvidas ao longo dos quatro anos de governo. E é composto por medidas emergenciais e por medidas estruturais, permanentes, aquelas que vão resolver em definitivo o problema" (BRASIL, 2003).

Entretanto, embora o discurso do Presidente Lula nos indique que a Estratégia Fome Zero é composta por medidas estruturais, devemos destacar aqui que uma medida fundamental, que é a reforma agrária, não se realizou de forma intensificada, fazendo com que tal objetivo não tenham sido alcançados. Dessa maneira,

as políticas de combate à extrema pobreza e à fome expressam uma tendência à priorização de ações e programas voltados para o acesso à renda, aos serviços públicos e à inclusão produtiva. Tal enfoque possibilita uma centralização nas políticas distributivas com resultados positivos no sentido de redução dos quadros de extrema pobreza no Brasil nas últimas décadas, conforme apontam os Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio, apresentados mais a frente. Porém, conceber a fome e a pobreza como expressão das fortes desigualdades sociais que configuram o processo de colonização e de modernização conservadora no Brasil, remete-nos a compreensão de que a redução efetiva dos fatores geradores da fome e da pobreza no país exige a concretização conjugada de políticas redistributivas, com destaque à reforma agrária (SCHAPPO, 2015, p. 2)

3.2.2. Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é consagrado como sendo o maior programa de transferência de renda do Brasil e possui centralidade no Sistema de Proteção Social. Situa-se no âmbito da Estratégia Fome Zero, sendo instituído pela Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, no 1º governo de Lula, e posteriormente transformado na Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e ainda regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Os benefícios são pagos por meio da Caixa Econômica Federal (CEF) e o PBF tem como destino a transferência direta de recursos às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Na época em que foi criado, eram consideradas famílias em situação de pobreza as que possuíam renda mensal entre a faixa de R\$60 a R\$120, enquanto que em situação de extrema pobreza, a faixa instalava-se abaixo desses R\$60. O PBF foi gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), contando com a parceria dos estados e municípios quanto ao cadastramento das famílias por meio do Cadastro Único (Cad Único) e estas famílias devem atender além do critério de renda, diversos condicionantes para a manutenção do recebimento do benefício.

O programa tem sido conduzido de forma a “integrar ações assistenciais com medidas capazes de gerar mudanças estruturais, como as de educação, saúde e geração de renda”

(PELIANO, 2005, p.2). Assim, objetiva oportunizar o acesso a outros direitos sociais básicos, inclusive a alimentação e assistência social, de modo a combater a exclusão social e a miséria, de forma a promover a emancipação das famílias mais pobres (WEISSHEIMER, 2006). Nesse sentido, entende-se que a miséria e a fome só podem ser combatidas por meio de programas e políticas sociais integradas e de forma intersetorial, as quais necessitam de tempo e persistência para que os resultados sejam visualizados.

O programa também unificou um conjunto de benefícios sociais do governo federal, como o Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa e Cartão Alimentação, Auxílio Gás e posteriormente o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com foco em diminuir as burocracias em acessá-los, garantindo maior agilidade na liberação do dinheiro e melhorar o controle dos recursos (WEISSHEIMER, 2006). Os municípios que aderem ao PBF assinam um Termo de Adesão, no qual os mesmos concordam e se comprometem a instituir comitê ou conselho local de controle social e a indicar o gestor municipal do programa (SILVA, 2010). De uma forma geral, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) ou Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) são quem realizam o controle social do PBF e quando não há esses conselhos, mesmo que esta função fique a cargo de Instâncias de Controle Social (ICS), devem ter composição paritária, ou seja, possuir o mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil (MDS, 2015).

Em 2004, 5.533 municípios brasileiros tinham implementado o PBF, o que representou 99,5% do número total. Em 2005, 100% dos municípios foram contemplados e alcançando 77% das famílias com renda per capita de até R\$100 (SILVA, 2010). Além disso, desde 2011, o PBF integra o Plano Brasil sem Miséria, com foco na superação da pobreza extrema.

O Programa teve seu nome alterado em 2021, no governo de Jair Bolsonaro, mediante ao cenário mundial de pandemia da COVID-19. Cogitou-se o nome 'Renda Brasil' e 'Renda Cidadã', mas o mesmo acabou sendo rebatizado de 'Auxílio Brasil', com a promessa de um aumento de 50% no benefício. Abaixo segue quadro comparativo dos valores destinados ao PBF perpassando períodos de 5 anos, desde seu início até o presente ano.

Quadro 1 - Programa Bolsa Família e sua configuração

ANO	CONFIGURAÇÃO³¹	BENEFÍCIO	BENEFICIADOS	MONTANTE
2003	<p>Pobreza Extrema: renda até R\$ 50 Básico: R\$ 50 Crianças: R\$ 15 a R\$ 45</p> <p>Pobreza: renda de R\$ 50 a R\$ 100 Crianças: R\$ 15 a R\$ 45</p>	<p>Criação do Programa Bolsa Família com duas linhas de elegibilidade referidas, mas não vinculadas, aos valores de 1/4 e 1/2 salário-mínimo (R\$ 200 no início de 2003) de renda familiar per capita, com um benefício básico somente para as famílias extremamente pobres, e outro variável por criança de 0 a 15 anos, até o limite de 3 crianças</p>	3,6 milhões de famílias	4,3 bilhões
2008	Em junho os benefícios são reajustados	<p>Pobreza Extrema: renda até R\$ 60 Básico: R\$ 62 Crianças: R\$ 20 a R\$ 60 Jovens: R\$ 30 a R\$ 60</p> <p>Pobreza: renda de R\$ 60 a R\$ 120 Crianças: R\$ 20 a R\$ 60 Jovens: R\$ 30 a R\$ 60</p>	6,5 milhões de famílias	5,3 bilhões

³¹ O Programa Bolsa Família, desde seu princípio, conta com os 'condicionantes' para que a família possa continuar a receber o benefício. Dentre as condicionalidades, é que as crianças e adolescentes devam estar regularmente matriculados e com frequência acima de 75% na escola, com a vacinação em dia e com as gestantes com as consultas pré-natal em dia. É um debate polêmico, pois ao mesmo tempo em que se reconhece a importância da criança e adolescente serem acompanhados na escola e nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), também se entende que como um direito, o Bolsa Família não pode exigir uma contrapartida. No entanto, como não se constitui como objetivo deste trabalho, não problematizamos essa questão.

2013	Em março houve a extensão do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) para todas as famílias que, após receberem o Bolsa Família, permaneciam extremamente pobres	Pobreza Extrema: renda até R\$ 70 Básico: R\$ 70 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76 BSP: hiato per capita remanescente Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76	14 milhões de famílias	41 bilhões
2018	R\$ 190 reais por família R\$ 39,00 por criança, adolescente e/ou gestante	Extrema pobreza: até R\$ 85 por pessoa Pobreza: R\$ 85,01 a R\$ 170 por pessoa	14,22 milhões de famílias	RS30,6 bilhões
2023	Benefício Básico (BB): R\$600 Benefício Variável (BV): R\$150 por crianças de até 6 anos e R\$50 por crianças de 7 a 18 anos e R\$50 por cada gestante na família	Pobreza: até R\$ 218 por pessoa	21,25 milhões de famílias	até fevereiro de 2023, destinou-se R\$16,1 bilhões

Elaboração: autora. **Fonte:** SILVA (2010), OSÓRIO e SOARES (s.d), BRASIL (2023f).

Cabe-nos referenciar que para cumprir o critério de renda do PBF, a família precisa ter uma renda correspondente até R\$218 reais por pessoa, como apresentado no quadro acima. Nesse sentido, pontuamos que a quantidade de famílias cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) até o mês de abril de 2023, eram de 41.827.355 famílias, que representa 94.434.542 pessoas (VIS DATA, 2023). Portanto, dependendo da faixa de renda per capita, pode ser contemplada pelo Programa.

Quanto ao impacto social do PBF, podemos dizer que houve diminuição na desigualdade social no país, muito embora não se tenha melhorado significativamente suas

condições de vida. Mesmo que de uma forma precária, o programa permitiu às famílias beneficiadas, acesso a bens de consumo. Segundo pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal da Bahia (UFBA) para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) em 2006, das famílias investigadas, 76,4% utilizavam o benefício do Programa Bolsa Família para a compra de alimentos. No tocante ao aumento da quantidade de alimentos consumidos, 59,2% dos entrevistados apontaram que depois do PBF, alargou-se o quantitativo alimentar da família. A mesma pesquisa indicou que a alimentação da família melhorou muito (18,7%) ou melhorou (66,9%) após a entrada no Programa e que quanto a melhora da qualidade dos alimentos, 85,6% das famílias afirmam que após sua entrada no PBF, a alimentação da família melhorou (MDS, 2006).

3.2.3. Programa De Aquisição De Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído no âmbito do Programa Fome Zero, pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, especificamente em seu artigo 19, em que tratava que “fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (BRASIL, 2003). O referido programa surge no sentido de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar (BRASIL, 2020e), portanto, possui dois beneficiários, sendo o fornecedor, na figura do/a agricultor/a familiar e os consumidores, na figura dos indivíduos e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Sua lei de criação foi alterada pela lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada posteriormente por diversos decretos, como o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, o Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021, o qual este último altera o nome do programa para ‘Programa Alimenta Brasil (PAB)’, que foi instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021 do Governo de Jair Bolsonaro. Atualmente, o que está em vigência é a medida provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023. A partir da legislação em vigência, o PAA apresenta como novidades a volta do seu nome de origem, pretende retomar a participação da sociedade civil na gestão e institui ainda “a participação mínima de 50% de mulheres na execução do programa no conjunto de suas modalidades (antes era de 40%)” (BRASIL, 2023d, online). Em sua atual legislação, o PAA tem como finalidade:

I - incentivar a agricultura familiar e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos, à industrialização e à geração de renda; II - contribuir com o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável, em cumprimento ao disposto no art. 6º da Constituição; III - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos; V - apoiar a formação de estoque pelas cooperativas e demais organizações da agricultura familiar; VI - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização da produção da agricultura familiar; VII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; VIII - incentivar hábitos alimentares saudáveis em âmbito local e regional; IX - incentivar o cooperativismo e o associativismo; e X - fomentar a produção familiar de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assentados da reforma agrária, negros, mulheres e juventude rural. (BRASIL, 2023c)

O PAA surge numa perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar, dos “acampados e assentados da reforma agrária, assim como dos pescadores artesanais, quilombolas, indígenas, agroextrativistas e produtores rurais atingidos por barragens” (XAVIER, 2016, p. 22) e para “promover a superação dos desafios de comercialização e logística dos pequenos agricultores e cooperativas” (XAVIER, 2016, p. 22). Assim, a pretensão do programa seria estimular que por meio das cooperativas e associações, os agricultores pudessem fornecer seus alimentos produzidos para que estes sejam consumidos pela comunidade. Para isso, as entregas teriam que ser realizadas de forma periódica aos equipamentos públicos, como hospitais, instituições de longa permanência, restaurantes populares etc. através de incentivos à compra direta com dispensa de licitação.

Os mais atingidos pelo PAA são indivíduos e famílias em vulnerabilidade socioeconômica, promovendo a segurança alimentar e nutricional destes, de forma que cria novos canais que propiciem a chegada do alimento à população. Além disso, o PAA conta com 6 modalidades, sendo elas:

1. **Compra institucional** - nesta modalidade, realiza-se chamadas públicas com a finalidade dos órgãos públicos comprarem alimentos para abastecer presídios, restaurantes universitários, creches e escolas, hospitais públicos, quartéis³² etc. Limita-se a venda de até R\$20 mil por ano por unidade familiar para cada órgão (BRASIL, 2020e);

³² Aqui cabe-nos informar que o Exército Brasileiro é um dos órgãos que mais compram alimentos por meio do PAA, e assim se juntam as universidades federais e hospitais públicos. Dessa forma, 30% dos alimentos adquiridos por estes órgãos devem vir da agricultura familiar (BRASIL, 2020).

2. **Compra com doação simultânea** - nesta modalidade, o Governo Federal compra alimentos dos/as agricultores/as familiares e doam para instituições socioassistenciais, às escolas da rede pública e filantrópica de ensino, além dos equipamentos públicos de alimentação, como os Restaurantes Populares. Os executores nesta modalidade são dois, primeiramente a União, junto aos estados e municípios, que firmam um termo de adesão ao programa e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que firma contratos com organizações de agricultores familiares que elaboram projetos em articulação com entidades que vão receber os produtos. Assim, os recursos vão sendo liberados a partir de quando se comprove que os alimentos foram entregues às entidades (BRASIL, 2020e);
3. **Apoio à formação de estoques pela agricultura familiar** - esta modalidade compreende a formação de estoques, a partir da venda dos alimentos da safra vigente. O limite anual por unidade familiar é de R\$ 8 mil e para organizações fornecedoras é de R\$ 1,5 milhão. Esta categoria também conta com a responsabilidade da Conab em operacionalizá-la e é para ela que os/as agricultores/as, enviam uma proposta para formação de estoques. Os produtos devem ser especificados, com quantidade, preço proposto, prazo para formação do estoque e quais serão os agricultores beneficiados (BRASIL, 2020e);
4. **Aquisição de sementes** - nesta modalidade, a CONAB é responsável pela aquisição de sementes, que são compradas pelo Governo Federal e as mesmas são doadas para famílias inscritas no Cadastro Único. Este público inclui povos indígenas, quilombolas, assentados, mulheres e demais comunidades tradicionais. Cada agricultor/a possui o limite de R\$ 16 mil reais em vendas e as cooperativas, R\$ 6 milhões por ano. Todas as compras seguem critérios de certificação, além de que devem passar em testes de germinação, transgenia, vigor, pureza e germinação. Nessa modalidade, se proíbe a compra de sementes geneticamente modificadas (BRASIL, 2020e);
5. **PAA Leite** - esta modalidade se restringe a região Nordeste e uma região de Minas Gerais e compreende a compra de leite *in natura* de agricultores/as familiares e de laticínios privados. Entra na categoria de alimento minimamente processado e aos governos estaduais, fica a responsabilidade de contratar organizações da agricultura familiar que farão o recebimento, a coleta, a pasteurização, embalo e transporte do leite para que sua distribuição ocorra. As etapas de tanques de transporte e pontos de

distribuição devem obedecer a critérios de resfriamento para que o leite não estrague, já que a infraestrutura industrial não faz parte do processo (BRASIL, 2020e);

6. **Compra direta** - nesta modalidade, a CONAB fica encarregada de operacionalizar as compras, assim como controlar a qualidade. Os/as agricultores/as vendem os alimentos para o Governo Federal a partir de valores entre o preço mínimo e o preço de mercado, sendo que cada unidade familiar tem o limite de R\$8 mil em vendas e R\$500 mil para as organizações fornecedoras (BRASIL, 2020e)³³.

Por fim, o PAA conta ainda com o controle social, exercido com ampla participação da sociedade civil no âmbito dos conselhos nacional, estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional. Quando não há conselhos instituídos nessas regiões, o acompanhamento da execução do PAA é responsabilidade dos Conselhos de Assistência Social (nacional, estadual ou municipal) e os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Em 2021, o programa teve seu nome alterado para ‘Programa Alimenta Brasil (PAB)’, em uma tentativa de identificá-lo com uma nova roupagem atrelada ao governo Bolsonaro, assim como se observou com o Programa Bolsa Família (PBF). Desse modo, como forma de desvelar o impacto social e o orçamento destinado ao PAA ao longo dos anos, é que elaboramos uma tabela comparativa que apresenta dados desde o início do programa, em 2003, e de 5 em 5 anos, até o presente ano.

Tabela 1: Balanço da execução do PAA ao longo dos anos

ANOS	2003	2008	2013	2018	2023
Recursos destinados	R\$ 81,5 milhões	R\$ 272,49 milhões	R\$ 224,5 milhões	R\$ 253 milhões	Previsão de R\$ 500 milhões ³⁴
Fornecedores beneficiários	41.341 agricultores familiares	90.634 agricultores familiares	41.412 agricultores familiares	9.675 agricultores familiares	Ainda não há previsão

³³ Nos materiais pesquisados, nenhum deles apontou qual a destinação desses alimentos comprados pelo Governo Federal.

³⁴ Fonte: <https://www.brasildefato.com.br/2023/03/31/volta-do-paa-relembre-o-que-e-o-programa-e-como-ele-impacta-familias-brasileiras>

Consumidores beneficiários	145.987 famílias ³⁵	10.525.333 milhões de famílias	7.981.161 milhões de famílias	– ³⁶	Ainda não há previsão
Alimentos adquiridos	135.864 toneladas	403.155 toneladas	123.706 toneladas	23.611 toneladas	Ainda não há previsão

Fonte: CONAB (2004, 2009, 2014, 2019) e IPEA (2019a)

Como é possível identificar na tabela acima apresentada, houve uma considerável modificação no número de toneladas de alimentos adquiridos pelo PAA, a qual certamente possui influência dos recursos destinados ao Programa ao longo dos anos, principalmente quando levamos em conta a inflação. Embora os dados sejam referentes a períodos de 5 anos, podemos considerar que os números apresentados denotam uma queda quanto aos resultados positivos provenientes da ação do programa, fato o qual podemos vincular com a conjuntura política e social que compreenderam os anos referenciados.

Segundo o IPEA, entre os alimentos adquiridos no PAA durante os anos de 2011 e 2019, observou-se que 97,1% das aquisições eram de alimentos *in natura* (IN) e minimamente processado (MP). Já em relação às modalidades, a Compra com Doação Simultânea (CDS), representou 57,5% dos alimentos adquiridos. Dentre a região que mais recebeu recursos do PAA, encontra-se a região Nordeste e que também concentra maior quantidade de agricultores familiares (IPEA, 2022).

Não fez parte da tabela acima apresentada, mas o Instituto ainda analisa que os valores que compreendem o período de 2003 a 2008 passaram por uma tendência de crescimento até 2006 e que, após o ano citado, passou a crescer de forma mais lenta. Em 2013, o recurso diminuiu, mas se recuperou no ano seguinte. Em 2015, o valor aplicado sofreu por conta da crise fiscal que o país se encontrava, passando por um forte corte orçamentário, assim como os demais programas sociais (IPEA, 2019b). Segundo o que aponta o jornal Diário de Pernambuco (2023), “desde quando foi criado, o PAA já executou mais de R\$ 8 bilhões na compra de alimentos, beneficiando mais de 500 mil agricultores familiares e direcionando alimentos a mais de 8 mil entidades atendidas anualmente”, o que revela sua grande

³⁵ Fonte: SILVA; HESPANHOL (2022).

³⁶ Este dado não foi encontrado nos materiais analisados.

importância no que tange ao combate a fome no país e um dos programas sociais responsáveis pelo Brasil ter saído do Mapa da Fome em 2014.

3.2.4. Programa Nacional De Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem como objetivo proporcionar o acesso à alimentação todos os estudantes brasileiros da educação básica, o que compreende creches, escolas de ensino fundamental e médio, educação de jovens e adultos (EJA), inclusive das regiões onde vivem povos indígenas e quilombolas, entre outras categorias, de forma a garantir também a venda desses alimentos pela agricultura familiar. O PNAE tornou-se “o maior programa universal de alimentação escolar do mundo, e o terceiro em número de alunos beneficiados” (WFP ONU, *s.d.*). Sua origem está embasada nas contribuições de Josué de Castro, que insistiu na defesa da ideia de que o país necessitava de uma política estrutural de combate à fome. Assim, ao lançar suas primeiras obras nos anos de 1940, revelando seus estudos sobre a alimentação da população brasileira, “Josué de Castro investigou e denunciou o fenômeno Brasil afora por meio do método geográfico, e seus escritos deram origem à primeira providência por parte do governo federal de combate à fome no país” (ALVES, 2015, p.11).

Contudo, o PNAE sofreu modificações em sua nomenclatura no curso da história política e socioeconômica brasileira. Ele foi inicialmente lançado no ano de 1955, pelo decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955 com o nome ‘Campanha de Merenda Escolar’, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), consagrando-se assim como o mais antigo programa da política pública de segurança alimentar e nutricional do país (FNDE, *s.d.*). Nos anos 1940, o país convivia com altos índices de desnutrição e de doenças associadas às comorbidades alimentares pelos estudantes (NERO et al, 2023), portanto, se pensou em uma estratégia para que se pudesse combater estas estatísticas.

Embora não tenha iniciado nos anos 2000, o PNAE é muito importante para a promoção de segurança alimentar e nutricional hoje, a qual se modernizou ao longo de sua existência e merece destaque neste trabalho como o primeiro programa de segurança alimentar e nutricional do Brasil. Ele foi pensado e idealizado nos anos 1940, contudo, pela falta de recursos financeiros não pôde ser lançado. No entanto, com o passar do tempo o projeto foi ganhando escopo e enfim, foi lançado no governo de Café Filho (1954-1955). Seu desenvolvimento acontece em um momento histórico marcado pelo desenvolvimentismo no país, com forte

influência norte-americana, que na época abrangeu as áreas econômica e social, sobretudo pelo Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

A legislação da ‘Campanha de Merenda Escolar’ continha as responsabilidades as quais o programa possuía, quais sejam:

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- c) promover medidas para aquisição *desses* produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis (BRASIL, 1955).

Nesse momento, o programa Campanha Merenda Escolar se mantinha unicamente por meio de doações de excesso de produção advindas de países como os Estados Unidos. Seu objetivo inicial era fornecer alimentação no ambiente escolar, não possuindo, portanto, a amplitude que têm hoje. Desse modo, os alimentos que eram distribuídos nas escolas nos anos iniciais eram alimentos industrializados e enlatados, além de leite em pó, farinha de trigo e de soja etc.

Em 1979, seu nome é alterado para ‘Programa Nacional de Alimentação Escolar’ e com o advento da Constituição Federal de 1988, todo o estudante passa a ter o direito à alimentação escolar, e que esta seja fornecida por meio de um programa suplementar, sendo responsabilidade do Governo Federal, Estadual e Municipal assegurar o acesso à alimentação aos escolares. Essa obrigatoriedade pode ser vista no artigo 208, onde cita:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
[...]
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. (BRASIL, 2009)

Outra importante mudança que ocorreu nos anos seguintes voltou-se a gestão centralizada do programa. Anteriormente, tudo se decidia pelo governo federal, desde licitações, avaliação da qualidade dos alimentos, logística e entrega, construção de cardápios etc. Fato este que se alterou, a partir da lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que trata a respeito da municipalização da merenda escolar, que na prática descentralizou a gestão do PNAE.

Com a descentralização, o Governo Federal começou a destinar seus recursos aos Estados e municípios que passaram a ser os responsáveis pela execução e desenvolvimento do programa em suas regiões. Desse modo, a alimentação poderia ser adequada à cultura e respeitando as tradições alimentares regionais. Em 1997, o PNAE incorpora-se ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Já em 2009, houve outra grande mudança no programa, com a publicação da lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, atual lei que rege o PNAE. Esta referida lei consagra os objetivos atuais e abarca o direito à alimentação escolar, a ver

[...]

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).

Outro fato importante que representou um avanço com esta nova lei foi a obrigatoriedade da destinação de 30% dos recursos do programa repassados pelo PNAE serem destinados à compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, a qual podemos ver em seu artigo 14:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Esta mudança representou um grande benefício tanto para a agricultura familiar, quanto para os estudantes, pois assegurou-se uma alimentação saudável e nutricionalmente equilibrada, a qual é integrada por alimentos *in natura* e outros minimamente processados, o que garante a qualidade da alimentação dos escolares. Outro ponto importante é que sendo alimentos da agricultura familiar, impulsiona o desenvolvimento da economia local, além de assegurar a dimensão cultural na alimentação estudantil.

Cabe ressaltar que se exige um/a profissional nutricionista para a elaboração dos cardápios do PNAE, o que assegura que estes estarão em consonância da oferta de alimentos saudáveis e também “incentiva o consumo de alimentos regionais e promove melhoria da saúde da população atendida” (CHAVES *et al.*, 2009, pg. 859). Isso demonstra a importância de que seja respeitada as culturas alimentares no âmbito escolar. Sabe-se que o território brasileiro é amplo e diversificado, possui dimensões continentais. Josué de Castro (1946), em sua obra *Geografia da Fome*, identificou que o Brasil possui, ao menos, cinco diferentes áreas alimentares, bem caracterizadas e assim distribuídas: 1) Área Amazônica; 2) Área da Mata do Nordeste; 3) Área do Sertão do Nordeste; 4) Área do Centro-Oeste; e, 5) Área do Extremo Sul. As culturas alimentares brasileiras possuem influências europeias, indígenas, africanas e entre outros.

A esse respeito Chaves *et al.* (2009, p. 859) afirma que “[...] na Bahia, [onde] a cultura alimentar é fortemente influenciada por tradições africanas e indígenas. Já na Região Norte, a cultura alimentar indígena tem maior influência, enquanto que no Sul os padrões europeus predominam”. Desse modo, “[...] é indispensável que as escolas forneçam um cardápio que seja capaz de atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para a preservação e o resgate da cultura alimentar brasileira” (CHAVES *et al.*, 2009, p. 859).

Atualmente, os recursos do FNDE devem ser complementados pelos Estados e municípios, pois são recursos considerados suplementares. Assim, o Governo Federal por meio do FNDE, repassa em 10 parcelas mensais, de fevereiro a novembro, um valor correspondente aos 200 dias letivos e a quantidade de matrículas registradas no ano anterior, a partir do Censo Escolar. Os recursos são distribuídos tendo em vista a etapa e modalidade de ensino e estes valores serão apresentados na próxima subseção (FNDE, *s.d.*).

O controle e a fiscalização do PNAE são realizados pelo FNDE, pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo Ministério Público, Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, é possível o controle da sociedade quanto ao quantitativo e as datas em que foram destinados os recursos do PNAE aos Estados e Municípios, por meio de uma consulta no site do FNDE na Rede Mundial de Computadores.³⁷

³⁷Para consulta dos recursos, acessar o site http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2023&p_programa=&p_uf=SC&p_municipio=120170.

Em 2020, em decorrência da pandemia de covid-19, o artigo 21-A da lei do PNAE foi alterada passando a vigorar com outra redação. Esta alteração culminou na lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que determinou que no referido artigo fosse definido que:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae. (BRASIL, 2020c)

Esta mudança representou um acalento às famílias de estudantes que perderam suas rendas em razão da pandemia ou até mesmo tiveram sua situação de vulnerabilidade social agravada por conta do estado de calamidade pública. Contudo, esta foi uma medida emergencial aplicada ao PNAE naquele momento, compondo o rol de mudanças já realizadas ao longo do desenvolvimento do programa.

Dessa forma, cabe-nos pontuar que além do nome do programa e outras adaptações, os valores destinados a execução do mesmo também mudaram ao longo do seu desenvolvimento. Quando há aumento no recurso financeiro ao programa, podemos compreender que há uma valorização no mesmo, ao passo de que, quando há o congelamento dos recursos, entendemos que aquele governo em questão não tem os objetivos do programa como prioridade em seus planos de governo. Dessa maneira, abaixo trazemos uma tabela comparativa dos valores destinados ao PNAE entre o período de 2017 a 2022 e, subsequentemente, em 2023 quando ocorre uma atualização de valores. Cabe-nos situar que os valores constantes na tabela abaixo se referem ao recurso que é destinado por estudante, por dia.

Tabela 2 - valores repassados aos estudantes de cada modalidade de ensino no PNAE

MODALIDADE	2017-2022	2023
Creches	R\$ 1,07	R\$ 1,37
Pré-escola	R\$ 0,53	R\$ 0,72
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,64	R\$ 0,86
Ensino fundamental e médio (período parcial)	R\$ 0,36	R\$ 0,50
Educação de jovens e adultos (período parcial)	R\$ 0,32	R\$ 0,41
Ensino integral	R\$ 1,07	R\$ 1,37

Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,00	R\$ 2,56
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,53	R\$ 0,68

Elaborado pela autora Fonte: FNDE e BRASIL (2023c)

Em 2023, depois de 6 anos congelados, os recursos do PNAE tiveram um aumento de 28% e 39% nos recursos da merenda escolar, a partir da aprovação da PEC de Transição, do Governo Lula. Portanto, podemos considerar que durante o período de governo dos ex-Presidentes Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), o PNAE não teve aumento do seu recurso. Inclusive, no governo de Bolsonaro, o mesmo vetou o aumento de 34% previstos ao PNAE na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, embora o Congresso Nacional tenha aprovado a proposta. Vale destacar que o cenário era composto em 2022 por cerca de 125,2 milhões de brasileiros em insegurança alimentar e 33 milhões em situação de fome (IA grave) (II VIGISAN, 2022) e que o veto representou um descaso quanto à problemática da fome.

4 LIMITES E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Neste capítulo, abordaremos as questões atuais atreladas a garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. No entanto, para isto, se faz necessária a discussão sobre um conjunto de políticas intersetoriais e de medidas estruturais e redistributivas para suprir as necessidades básicas dos brasileiros.

4.1 Renda básica e atendimento das necessidades alimentares: desafios enfrentados à garantia da segurança alimentar e nutricional no Brasil

Quando falamos em reduzir a desigualdade social, isso inclui também a estipulação de um salário-mínimo no país, que seja justo e que ele consiga suprir as necessidades básicas da população. Devido a sua crescente importância após a publicação de Geografia da Fome (1946), Josué de Castro ajudou a fundamentar a própria justificativa da instituição do salário-mínimo no Brasil (FILHO; CESSE, 2019).

Porém, desde sua instituição em 1940, a partir do Governo de Getúlio Vargas, o salário-mínimo era distinto a depender da região do país, o que representou uma manutenção de desigualdades sociais no Brasil. Em 1943 foi registrado o primeiro aumento, mas nos oito anos seguintes, ele ficou congelado, em razão da Segunda Guerra Mundial³⁸ e as especificidades do cenário econômico do momento.

Nesse sentido, quando o valor estipulado para o salário-mínimo não considera os índices inflacionários do país, ele não colabora com a satisfação das necessidades básicas da população. Ziegler (2013) indica que 80 a 85% do orçamento familiar é destinado à alimentação atualmente, e que, portanto, quando se tem um salário-mínimo insuficiente para as necessidades básicas, a fome torna-se uma realidade. Dessa maneira, conforme o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o salário-mínimo em 1994 era de R\$70,00, ao passo em que, se considerarmos o valor do salário-mínimo necessário, o mesmo deveria ter sido de R\$ 728,90. Para a época, já era um valor bem defasado, mas quando vemos o salário-mínimo de 2023, o mesmo persiste na mesma linha de defasagem, não representando o valor necessário, que dê conta de suprir as

³⁸ Além do país, nesse momento, estar em meio ao Estado Novo de Vargas, que foi um período autoritário, o país também passou a se envolver e aderir à Segunda Guerra Mundial.

necessidades da população tendo em vista a inflação. Em maio de 2023, o valor do salário-mínimo se encontra em R\$ 1.320,00³⁹ enquanto que o valor necessário estaria em R\$ 6.641,58 para a manutenção de uma família de 4 pessoas⁴⁰, segundo o Departamento.

Cabe-nos pontuar que em 2007 foi instituída e em 2011 transformada na lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, a Política de valorização do salário-mínimo, que estipulou percentuais equivalentes ao PIB até o ano de 2015. Nesse sentido, a lei também estabelece em seu artigo 4º que “até 31 de dezembro de 2015, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispendo sobre a política de valorização do salário-mínimo para o período compreendido entre 2016 e 2019” (BRASIL, 2011), a qual foi realizada⁴¹. Contudo, o ex-presidente Jair Bolsonaro interrompeu a continuidade desta política, que deveria compreender os anos de 2019 a 2022.

Entretanto, sabe-se que o valor do salário-mínimo é insuficiente para a manutenção de uma família de 4 pessoas, como citado anteriormente, mas sabemos que ele é uma referência do mínimo que deve ser recebido e é direcionado mais diretamente a remuneração dos trabalhadores formais. Porém, o número de trabalhadores ocupados informalmente no Brasil no 1º trimestre de 2023 é cerca de 7,2 milhões, número que segue uma crescente (IBGE, 2023).

Segundo dados da PNAD Contínua (IBGE), 38,5 milhões de pessoas encontravam-se em trabalho informal no Brasil no final de 2022, o que representava 17,9% da população nessa condição (IBGE, 2022). O número é expressivo e situa-se em um cenário de crise econômica a qual nos indica, principalmente, que esta parcela da população está trabalhando sem ter acesso a direitos trabalhistas que lhe assegurem algum tipo de proteção. Dessa forma, não acessam Seguro-desemprego, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), auxílios e benefícios da política de Previdência Social, nem mesmo férias e 13º salário.

São ‘empreendedores’ e trabalhadores que vivem de ‘bicos’ para poderem sobreviver no país, a qual vivenciam as consequências da recente Reforma Trabalhista, instituída pela

³⁹ Em 1º de maio de 2023, o Presidente Lula realizou em cadeia nacional um pronunciamento anunciando aumento do salário-mínimo, pela segunda vez neste ano. O valor saiu de R\$1.302,00 para R\$1.320,00, representando um aumento de 18 reais, ou um ganho acima da inflação de 2,8%. Obviamente que, o DIEESE ainda não tem os dados sobre o valor do salário-mínimo necessário que contemplaria a cesta básica de alimentos desse último aumento, por se tratar de um dado muito recente, mas que segundo os dados anteriores trazidos pelo Departamento, o valor ainda estaria longe de contemplar todas as necessidades básicas da população.

⁴⁰ Em relação à cesta básica, no Brasil há o decreto-lei n. 399, de 30 de abril de 1938 que determina quais alimentos são considerados como ‘alimentos de cesta básica’.

⁴¹ Foi realizada por meio da medida provisória nº 672, de 24 de março de 2015.

lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Em 2021, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) apontou que 49,6% dos empreendedores nascentes adentraram o ramo por necessidade, conforme os dados disponíveis em relatório da *Global Entrepreneurship Monitor* (SEBRAE, 2022). Nesse sentido, outro dado importante a ser considerado nesta análise é de que 57,2% dos donos de negócios informais no país recebiam até um salário-mínimo (na época, R\$1.212), como renda mensal segundo dados referentes ao 4º trimestre de 2021 da pesquisa sobre empreendedorismo informal no Brasil divulgada no DataSebrae (2022). Dessa forma, podemos inferir que as condições de trabalho incidem diretamente na renda da população, que conseqüentemente afeta o acesso a alimentação adequada.

Diante todo o exposto, nos cabe nesta subseção referenciar os atuais desafios e conquistas da questão da fome no Brasil. De início, podemos destacar que após os estudos de Josué de Castro, em 1974 realizou-se o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que revelou mais uma vez a situação crítica a qual o Brasil encontrava-se em relação à fome. Nas décadas seguintes, outras pesquisas foram realizadas tendo como foco desvelar os índices de desnutrição infantil, que em 1989, chegou a 15,7% das crianças e, em 1996, a 10,4% (BRASIL, 2000).

Com o Plano Real que iniciou em 1994, toda a base monetária brasileira foi mudada tendo como objetivo controlar a inflação da época e dessa forma, se estabeleceu uma paridade entre o Cruzeiro Real e o Real⁴², a qual CR\$ 2.750,00 passou a significar R\$ 1,00 e isso alterou os índices de pobreza da população brasileira, pois conseguiu diminuir a inflação a níveis considerados aceitáveis. Segundo ALCÂNTARA (2000, p. 11-12),

Nos últimos vinte anos, os pobres corresponderam, aproximadamente, a 40% da população. Alcançaram seu auge, pouco mais de 50%, no início da década de 80 e após o Plano Real vêm oscilando em torno dos 34%. O Plano Real foi, aparentemente, a única política governamental com conseqüências duradouras no combate à pobreza: no biênio 1993/1995, mais de dez milhões de pobres deixaram de sê-lo. Os efeitos distributivos do fim da inflação esgotaram-se, contudo, nos primeiros momentos da estabilidade econômica. A pobreza estabilizou-se no novo patamar e o número absoluto de pobres voltou a crescer hoje, acompanhando o crescimento vegetativo da população.

⁴² O Brasil contou com diversas moedas, a contar do Período Colonial até 1994. 'Réis' foi a primeira moeda brasileira e foi substituída em 1942 pelo 'Cruzeiro'. Em seguida, em 1967, foi instituído o 'Cruzeiro Novo'; em 1970, o 'Cruzeiro'; em 1986, o 'Cruzado' e após 3 anos, instituído o 'Cruzado Novo', que após 1 ano, em 1990 foi substituída pelo 'Cruzeiro' novamente; em 1993, tínhamos o 'Cruzeiro Real', para enfim, o 'Real' foi instituída como moeda brasileira em 1994. Devemos situar que isso se deve a uma inflação acumulada de aproximadamente 1 142 332 741 811 850% entre os anos de 1965 e 1994, segundo o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI).

Dessa forma, nos anos seguintes o país conseguiu atingir uma estabilidade inflacionária. Ao longo da década de 2000, foram realizadas diversas medidas pelo Governo Lula, além das já citadas em outras subseções, que impulsionaram as condições de vida da população. Em 2009, criou-se o ‘Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)⁴³’, por meio da lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e este é conhecido como o maior programa habitacional da história do Brasil. Seu objetivo principal é subsidiar a aquisição de casa ou apartamento próprio para famílias, principalmente as que possuem menor renda, de como a “promover a melhoria de moradias existentes para reparar as inadequações habitacionais” (BRASIL, 2023a, *s.p.*).

Nesse contexto, dos anos compreendidos entre o Governo Lula e Dilma, os incentivos às aquisições de carros populares se fizeram presentes, por meio da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o que reflete nos indicadores sociais. O IBGE aponta que, no ano de 2006, o número de veículos no Brasil era de 45.029.257 milhões, e no ano de 2015, mais do que dobrou, chegando a 90.686.936 milhões. Assim, a melhora da qualidade de vida da população foi incentivada por meio do estabelecimento de uma prioridade quanto às políticas sociais e demais incentivos. No que toca à fome, essas refletiram em um cenário muito melhor, em comparação com as décadas passadas.

Em 2014, a FAO divulgou o relatório ‘O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo – 2014’, o qual afirma que o Brasil reduziu entre os anos de 2002 e 2012 em 82% a população que se encontrava em situação de subalimentação. Esta notícia foi recebida como uma vitória e evidenciou os resultados positivos que se tem quando o enfrentamento à fome e a miséria são prioridades governamentais. A partir da Estratégia Fome Zero e outros feitos como a Política de Valorização do Salário-Mínimo, o Brasil pôde alcançar níveis baixos de fome e miséria, reduzindo-se a desigualdade social em 2014, resultado atrelado também com outras medidas, como a política de valorização do salário-mínimo. Portanto, a ONU considerou que o Brasil saiu do Mapa da Fome em 2014.

No ano seguinte, ocorreu a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em Brasília (DF), com o lema ‘Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar’. Esta foi a última a acontecer até a presente data, já passados

⁴³ Em 2021, o programa muda de nome no Governo Bolsonaro por meio da lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 e passa a se chamar “Programa Casa Verde e Amarela”. Contudo, em 2023, com o Governo Lula novamente na presidência, o programa volta ao seu nome de origem.

8 anos. Essa constatação já nos indica os diversos desafios que a política de Segurança Alimentar e Nutricional vêm enfrentando, principalmente na maneira a qual ela é conduzida. Dessa forma, durante esse período referenciado, não é possível promover uma discussão de qualidade a nível nacional no sentido de instigar a criação de proposições que visem erradicar o problema da fome no Brasil. Na próxima subseção, veremos qual será o tratamento que será adotado quanto a problemática da fome no país.

4.2 Desmonte da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma nova dinâmica a partir do golpe de 2016

Em 2016, país já apresentava sinais de retorno ao cenário de fome, pois além da crise política com o apogeu no Golpe da Presidente Dilma, o país encontrava-se em crise econômica, ambiental e climática, o que incidiu diretamente no acesso à alimentação da população, sobretudo a parcela que possuía menor renda. No mesmo ano, foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241 ou 55, que resultou no congelamento por 20 anos dos gastos públicos, como forma de ‘contornar a crise econômica’, não permitindo investimentos em saúde e educação.

Em 2017 e 2018, o IBGE realizou a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF-IBGE) que possibilitou mensurar a condição de vida dos brasileiros, quanto aos gastos, rendimentos, patrimônios e orçamentos domésticos etc. Assim, desvelou-se acerca da segurança alimentar da população, por meio da publicação intitulada ‘POF - 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil’, no ano de 2020. A pesquisa apontou que há 68,9 milhões de domicílios particulares permanentes no Brasil e que dentre esse percentual, 63,3% estavam em situação de segurança alimentar (SA), porém 36,7% contavam com algum grau de IA (POF-IBGE, 2021).

Em IA leve, eram 24%, enquanto que em IA moderado, encontravam-se 8,1%. Mas cabe-nos destacar que em IA grave, eram 4,6% dos domicílios. Ou seja, 3,1 milhões de domicílios conviviam com a fome no período investigado, convertendo-se em uma parcela da população privada do acesso à alimentação.

Considerando o nível de IA grave como a forma mais severa de baixo acesso domiciliar aos alimentos, é possível afirmar, com base nos resultados da POF 2017-2018, que cerca de 3,1 milhões de domicílios passaram por privação quantitativa de alimentos, que atingiram não apenas os membros adultos da família, mas também suas crianças e

adolescentes. Houve, portanto, ruptura nos padrões de alimentação nesses domicílios e a fome esteve presente entre eles, pelo menos, em alguns momentos do período de referência de 3 meses.

Em 2019, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresentou um relatório que indicou que o Brasil ocupava o 7º lugar dentre os países mais desiguais do mundo. Embora o país esteja avançando, a desigualdade social é histórica e persistente. O relatório apontou também que entre 1990 e 2018, o país teve 24% de aumento no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo que ocupa a 4ª no ranking de IDH dos países latino-americanos, ficando atrás do Chile, Argentina e Uruguai, respectivamente.

Infelizmente, no que tange ao combate à fome e à miséria no Brasil, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi extinto, em 2019, por meio da medida provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, inaugurando o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Este ato, logo em seu primeiro dia de Governo, concorreu para o agravamento e retorno do Brasil ao Mapa da Fome. Demarcou a mudança, de forma simbólica, sobre a visão de enfrentamento à problemática, sendo realizado no primeiro dia de seu mandato. Esta ação foi altamente criticada pelos movimentos sociais de combate à fome, representando o descaso pelo enfrentamento à problemática pelo novo Governo. Nesse sentido, podemos destacar que a partir de então, as políticas e programas sociais foram atacados, principalmente os que eram internacionalmente reconhecidos.

Em 2020, o mundo inteiro foi surpreendido com a avassaladora notícia de que nos encontrávamos em uma Pandemia de coronavírus (Covid-19). Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou que por conta do seu alto grau de disseminação, o estado de contaminação da doença foi elevado para um nível pandêmico. Em 06 de fevereiro de 2020, o Estado Brasileiro já havia instituído a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispunha “sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020a, *s.p.*).

A instalação da Pandemia obrigou os países do mundo inteiro a adotar medidas preventivas e de remediação da doença, a começar pelos *lockdowns*⁴⁴, a qual a população

⁴⁴ *Lockdown* é uma medida de confinamento. Os conceitos de isolamento social e quarentena foram trazidos na lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual especifica que: “I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de

deveria manter-se em casa para evitar a contaminação e disseminação do vírus. Como os sintomas do vírus se assemelham a enfermidades consideradas ‘comuns’ como a gripe (*Influenza*), todos os sistemas de saúde estavam em estado de alerta para novos casos da doença. O uso de máscaras e de distanciamento social de no mínimo 1,5m foi altamente recomendado.

Isso, obviamente, culminou em um aumento das desigualdades sociais, especialmente no Brasil, pois os mais pobres, que já tinham uma renda baixa, viram-se sem poder prover o sustento da família. Isso pressionou os governos a estabelecerem medidas emergenciais de compensação às perdas de renda das famílias. Em abril de 2020, o governo brasileiro instituiu o Auxílio Emergencial, por meio da lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 para os indivíduos e famílias que tiveram sua renda atingida pela pandemia. De início, o Presidente Jair Bolsonaro propôs o valor de R\$200, mas com a pressão do Congresso Nacional, o valor ficou fixado em R\$600, com vigência de três meses. Para mulheres solteiras chefes de famílias monoparentais, o valor foi fixado em R\$1.200. O referido auxílio foi prorrogado até setembro e por meio da Medida Provisória nº 1.000 de 02 de setembro de 2020, a concessão do auxílio foi estendida até 31 de dezembro de 2020, como podemos ver em seu artigo 1º:

Art. 1º Fica instituído, até 31 de dezembro de 2020, o auxílio emergencial residual a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) ao trabalhador beneficiário do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, a contar da data de publicação desta Medida Provisória.

§ 1º A parcela do auxílio emergencial residual de que trata o caput será paga, independentemente de requerimento, de forma subsequente à última parcela recebida do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, desde que o beneficiário atenda aos requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória.

§ 2º O auxílio emergencial residual será devido até 31 de dezembro de 2020, independentemente do número de parcelas recebidas. (BRASIL, 2020d)

maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus” (BRASIL, 2020). Nesse sentido, estando valendo essas medidas, a população tinha que ficar em isolamento social, acessando alguns serviços, somente se essencialmente necessários, como supermercados e serviços de saúde, como hospitais e postos de saúde. Além disso, havia serviços considerados essenciais que não puderam parar nesse período, como segurança pública (polícias, corpo de bombeiros, etc) e privada, hospitais, serviços de telecomunicações, de saneamento e de energia elétrica, farmácias, postos de gasolina, cemitérios e serviços funerários, assistência social, etc. Muitas empresas aderiram ao *home office*, mas nem todos os empregos permitiam essa adaptação. Os serviços de transporte foram restritos e os que puderam funcionar tiveram que se submeter a diversas adaptações, e o transporte público por ônibus e metrô foi totalmente paralisado em muitas cidades.

Podemos nos atentar ao termo ‘residual’, que se entende como um valor de sobra do montante destinado ao Auxílio Emergencial inicialmente e dessa forma, o valor do mesmo foi diminuído pela metade, mantendo ainda a mulher chefe de família podendo receber o dobro, neste caso, R\$600. Além disso, ao longo da pandemia, muitos trabalhadores foram demitidos e/ou os empregadores tiveram que reduzir as jornadas de trabalho, conseqüentemente influenciando nos salários pagos, fazendo com que o Governo tivesse que implementar uma medida para compensar financeiramente os salários dos trabalhadores.

Quanto a gravidade da doença, o governo de Jair Bolsonaro posicionou-se de maneira cruel em relação às mortes diante da pandemia, com declarações de que a Covid-19 “é só uma gripezinha”⁴⁵. Nesse sentido, quando afirmava que não obedeceria às medidas de proteção estabelecidas pelos órgãos sanitários responsáveis, instigava parte da população, principalmente seu eleitorado, a não seguirem as instruções que se era determinadas por estes.

Essa postura indiferente quanto a letalidade do vírus, custou muitas vidas, pois enquanto Chefe de Estado, sua responsabilidade perpassaria instaurar medidas e falas públicas com vistas a conscientizar a população quanto aos cuidados com a contaminação e a propagação da doença, o que não se concretizou. Arelado a isso, desde o período eleitoral que antecedeu seu mandato e se manteve durante o mesmo, foi marcado também pelo alarmante quantitativo de disseminação das chamadas *fake news* ou notícias falsas, em português. Percebia-se que, não havia nenhuma responsabilidade quanto suas declarações públicas e isso atingiu, inclusive, a descredibilização de parte da população quanto a efetividade das vacinas contra a Covid-19.

Todavia, felizmente em 17 de janeiro de 2021, iniciou-se a vacinação contra a Covid-19 no Brasil de forma gradual, sendo que os grupos prioritários (com comorbidades) foram os primeiros a vacinarem-se. Em 13 de maio de 2023, segundo dados do Ministério da Saúde, 183.701.147 milhões de pessoas haviam tomado ao menos a primeira dose de alguma vacina contra a doença. Considerando o número total da população brasileira, que é de 214,3 milhões (2021), 85.8% dos brasileiros foram vacinados, pelo menos com a 1ª dose da vacina. Nesse sentido, a adesão da população às vacinas proporcionou a queda do número de mortes.

⁴⁵ Notícia referente ao que fora citado pode ser encontrada em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/03/24/interna_politica,1250005/ha-um-ano-bolsonaro-chamava-covid-de-gripezinha-em-rede-nacional-relembre.shtml

Entretanto, com o aumento da pobreza nesse período, cenas como ‘filas do osso’ foram vistas pelo Brasil, enfatizando a situação de fome a qual as famílias brasileiras enfrentam. O osso, que geralmente é descartado, passou a ser comercializado pelos mercados, evidenciando a crise proporcionada pela pandemia de covid-19 e a alta nos índices de fome e de pobreza no país. Ainda em 2021, o Ministro da Economia do Governo Bolsonaro, Paulo Guedes, defendeu que as sobras de restaurantes deveriam ser destinadas a alimentar os pobres⁴⁶, como se o aumento da insegurança alimentar e nutricional no país, fosse resultado do desperdício dos alimentos. Essa declaração reforça o descaso e a indiferença a qual os pobres foram tratados neste período, o que fere diretamente a dignidade dessa população.

Tereza Cristina, Ministra da Agricultura à época, defendeu também a ideia de flexibilizar as regras que tratam da validade de alimentos, como forma de combater a fome. Tais falas refletem o descaso do Governo Bolsonaro à problemática da fome, como podemos ver também com a extinção do CONSEA Nacional. Além disso, essas falas coadunam com a negação do direito humano à alimentação adequada, desrespeitando esse direito fundamental a vida.

A alta no valor dos alimentos também influenciou na crise mencionada, com a inflação acumulada chegando a 4,52%⁴⁷ em 2020, 10,06% em 2021 e 5,79% em 2022, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, que atualmente é o índice de inflação considerado pelo Governo Federal. Cabe destacar que no ano de 2020, 14,09% foi o índice acumulado no quesito alimentação e bebidas, sendo que em 2021 o acumulado ficou 7,94% em 2021 e 11,64% em 2022, segundo dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA).

A alta do preço dos alimentos impactou na segurança alimentar da população brasileira e, portanto, nas suas escolhas alimentares, pois muitas vezes a família precisa abdicar de alimentos mais básicos, como arroz e feijão, abandonando os vegetais. Assim, passa a se ver sem saída a não ser optar por produtos industrializados, como por exemplo, o tão popular ‘miojo’ que possui um baixo potencial nutricional, mas um custo mais baixo, tornando-se então mais acessível a estas famílias.

⁴⁶ Notícia a respeito disso pode ser lida em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/18/paulo-guedes-defende-utilizar-sobras-de-restaurantes-para-alimentar-pobres>

⁴⁷ Na época, esse índice foi considerado como o mais alto desde o ano de 2016, que tinha marcado 6,29%, porém como se pode ver no ano de 2021, essa marca tinha sido novamente superada.

Segundo Relatório do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) sobre a inflação nos preços dos alimentos em 2020 e 2021,

dentre os alimentos ao consumidor, o destaque em 2020 foi para o óleo de soja, que dobrou de preço no ano. A seguir vieram o arroz (76%), batata (68%), tomate (53%), carnes (18%) – carne suína (30%), leite (17%), aves e ovos (15%) – e pães (6,5%). O feijão carioca subiu 16%. Nas carnes, enquanto a suína aumentou 30% e o músculo bovino, 28%, o filé mignon caiu 6%, refletindo substituição, na crise, dos tipos mais caros pelos mais baratos com reflexo nos preços relativos (CEPEA, 2021, p. 2 e 3).

A Covid-19 levou à óbito aproximadamente 700.000 mil pessoas no Brasil, sendo que o Brasil em nível mundial ficou em 3º no ranking de mortes, segundo a OMS, abaixo apenas dos Estados Unidos e da Índia. Em 5 de maio de 2023, após 3 anos do anúncio da pandemia, a OMS decretou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela pandemia de covid-19. Contudo, a doença ainda se faz presente no país, sendo recomendado que esta incorpore-se ao manejo dado às demais doenças que assolam os países.

Infelizmente, em menos de 10 anos, o Brasil novamente integrou o Mapa da Fome Mundial. De modo a desvelar este cenário de insegurança alimentar na atualidade, em abril de 2021 foi divulgada uma pesquisa acerca dos índices de insegurança alimentar e nutricional dos brasileiros pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN⁴⁸). O 1º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 concentrou dados compreendendo o período de 05 a 24 de dezembro de 2020, em 1.662 domicílios urbanos e 518 domicílios rurais e utilizou a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para medir os níveis de segurança e insegurança alimentar e nutricional. O inquérito apontou que dos 211,7 milhões de brasileiros, 116,8 milhões convivem com algum grau de insegurança alimentar. E dentro desse número, 43,4 milhões encontravam-se em insegurança alimentar leve ou moderada, ao passo que 19 milhões de brasileiros convivem com a fome diariamente, portanto, em insegurança alimentar grave (VIGISAN, 2021).

Já com a perspectiva da necessidade de um monitoramento frequente das condições de segurança e insegurança alimentar e nutricional da população, considerando os resultados alarmantes do 1º VIGISAN e dos institutos de pesquisas oficiais terem sido enfraquecidos

⁴⁸ A Rede PENSSAN é composta por pesquisadores, estudantes e profissionais do país todo, a fim de constituir uma rede de pesquisa independente e autônoma. Possui como objetivo central em suas pesquisas revelar e denunciar os índices de fome no país, com o comprometimento “com a superação da fome e a promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), e também a contribuição para o debate público de ações e políticas públicas que tenham interação com a SSAN” (PENSSAN, 2021).

pelo governo de Bolsonaro, a Rede PENSSAN realizou o inquérito novamente. O 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 (II VIGISAN) foi divulgado em 2022, e a coleta dos dados ocorreu entre novembro de 2021 e abril de 2022, abrangendo as 5 macrorregiões e os 27 estados, totalizando 12.745 domicílios.

O inquérito de 2022 demonstrou que **125,2 milhões** de pessoas se encontram em insegurança alimentar, o que representa mais da metade da população brasileira (58,7%). Dentre estes, **33,1 milhões de pessoas não têm o que comer**, o que se enquadra em uma insegurança alimentar grave (fome). Cerca de 31,9 milhões vivem com insegurança alimentar moderada e 58,8 milhões com insegurança alimentar leve. Além disso, a pesquisa também aponta que apenas no último ano, os novos brasileiros que adentraram a esta condição somam-se 14 milhões. Portanto, revelando um cenário regressivo sobre essa temática, sendo equivalente ao da década de 1990. (II VIGISAN, 2022)

Nesse cenário, comparando com 2020, “houve aumento de 7,2% e na análise com 2018, o avanço alcança 60%.” (CFN, 2022, online). Nesse sentido, é evidente o quanto a questão da fome e da insegurança alimentar são problemas bem graves em nosso país, que a partir da linha política de atenção em relação a fome, vai denotar uma posição política de reconhecimento e enfrentamento da problemática. Então cada visão política dos Governos que assumem o país, vai realizar uma leitura ideológica sobre a sociedade, e que mesmo assim, é importante reconhecermos que independente disso, um indivíduo que passa fome tem seu direito violado e, portanto, sua cidadania também é violada.

Podemos destacar que a fome é permeada por gênero, raça, classe e territorialidade. Em 2020, o 1º relatório da Rede PENSSAN no contexto da Covid-19 divulgou que a concentração de insegurança alimentar grave estava presente nos domicílios com rendimentos de até $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo per capita (SMPC) e que 25% desses municípios encontram-se nas regiões Norte e Nordeste, ao passo em que 10% eram da região Sul e Sudeste. Obviamente que a insegurança alimentar (IA) grave atinge em sua maioria famílias e indivíduos que vivem com rendimentos abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo per capita, pois, a renda é um determinante para o acesso aos alimentos, mas que a depender do número de integrantes da família, valores superiores a este também podem representar o não acesso a alimentos, principalmente no que tange à alimentação adequada. Entretanto, o relatório aponta que a IA grave atingiu seis vezes mais aqueles indivíduos que se encontram desempregados e quatro vezes mais aos que possuem trabalho informal (I VIGISAN, 2021).

Quanto ao gênero, o feminino era quem mais convive com o IA grave, enquanto que quanto a raça, atinge mais famílias e indivíduos que se autodeclararam pretos ou pardos, incidindo majoritariamente às com menor nível de escolaridade (I VIGISAN, 2021). Nesse contexto pandêmico, o relatório também concluiu que o desemprego aumentou 19% no período apurado, atingindo mais as regiões Norte e Nordeste. Além disso, resultou no corte de despesas com itens essenciais à família, optando, por exemplo, numa substituição desse item, na escolha por um de menor qualidade ou de excluir esse item da lista de compras, inclusive no que tange aos alimentos. Sem dúvida, com a redução dos rendimentos familiares, houve também o aumento do endividamento dessas famílias. Para além dessas questões de territorialidade, podemos inferir que a área rural dos estados da região Norte e Nordeste têm maior proporção de IA moderada ou grave, quando se comparada com à área urbana. No entanto, para as regiões Sul/Sudeste e Centro-Oeste, este dado se modifica, pois, a proporção de IA moderada ou grave nesses é maior nas áreas urbanas quando se comparada às áreas rurais (I VIGISAN, 2021).

Quanto ao II VIGISAN, podemos constatar que o cenário se repete, em proporções ainda maiores, evidenciando a velocidade a qual os índices de IA cresceram entre o primeiro e o segundo período investigado. Além da IA, também foram identificados os índices de insegurança hídrica, por meio da Escala de Experiência Domiciliar de Insegurança Hídrica (EDIH). Como resultado, 42% da população brasileira que se encontra em insegurança hídrica, também estão sujeitas a conviver com a fome (II VIGISAN, 2022).

O relatório também apresentou dados quanto ao aprofundamento da situação de vulnerabilidade das famílias, a qual constatou que em 36,8% das famílias dos domicílios investigados, a média da renda per capita chegava até $\frac{1}{2}$ (meio) salário-mínimo. Evidenciando o agravamento, cerca da metade dessas famílias convive com até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo per capita para atender todas as suas necessidades. Nesses mesmos domicílios, havia pelo menos 1 pessoa a qual buscava emprego, incidindo sobre 14,3% deles e em 8,2%, a/o responsável familiar estava desempregada/o. Não obstante, o relatório ainda traz que

a Covid-19 ceifou vidas em 6,1% das famílias brasileiras. Para agravar todas as situações de vulnerabilidade, em 42,5% delas a pessoa vitimada pela doença contribuía para o atendimento às despesas domiciliares. A junção dessas condições, e possivelmente outras, levou ao endividamento de 38,2% das famílias e à necessidade de cortes em despesas essenciais em 57,1% dos domicílios. É necessário dizer ainda que esses indicadores de pobreza e suas consequências são piores nas regiões Norte e Nordeste, nos domicílios rurais do país, bem como em moradias com a pessoa de referência autodeclarada de cor preta ou parda, ou que eram mulheres (II VIGISAN, 2022, p. 35)

Por fim, quando tratamos de analisar a condição alimentar da população que vive em áreas rurais do país, o relatório constata que foi pior, comparada às condições que vivem as de áreas urbanas. A IA atinge mais de 60% dos domicílios rurais, e os índices de IA moderada e grave são ainda piores, representando 16,9% e 18,6%, respectivamente (II VIGISAN, 2022).

Podemos inferir que quanto aos dados trazidos por ambas as pesquisas, mulheres negras, mãe-solo, do Norte e Nordeste representam em grande parte os índices de IA no Brasil. Isto deve-se as raízes sócio-históricas brasileiras já problematizadas neste Trabalho, que se assentam nessa estrutura patriarcal, machista, racista e que concentra a riqueza produzidas nas mãos da sociedade burguesa.

No entanto, com o início do terceiro mandato como Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva em 2023, a qual chega se deparando com a “terra arrasada” deixada por Bolsonaro, institui, por meio da medida provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023 o Governo a retomada dos trabalhos do CONSEA, depois de 4 anos extinto, o tornando parte integrante do Governo: “Art. 2º Integram a Presidência da República: [...] V - o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (BRASIL, 2023).

Este ato simbólico, no primeiro dia de Governo, vai indicar a mudança de perspectiva pela qual a fome será enfrentada. Desse modo, podemos inferir o antagonismo das propostas referentes ao tratamento da problemática. O Conselho agora é composto por 60 membros, sendo 2/3 pela sociedade civil e 1/3 por representantes governamentais. Além disso, por meio do decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023, foram alteradas as competências, composição e funcionamento do mesmo, ratificando o Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. Dessa forma, como exposto, o CONSEA é um órgão que assessora imediatamente o Presidente da República, além de compor o SISAN e ademais, a ele compete:

Art. 2o Compete ao CONSEA:

I - convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos;

II - definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência;

III - propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução;

IV - articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

VI - instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

VII - mobilizar e apoiar as entidades da sociedade civil na discussão e na implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

VIII - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

IX - zelar pela realização do direito humano à alimentação adequada e pela sua efetividade;

X - manter articulação permanente com outros conselhos nacionais relativos às ações associadas à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XI - manter articulação com instituições estrangeiras similares e organismos internacionais; e

XII - elaborar e aprovar o seu regimento interno, observado o disposto no art. 16-B. (Redação dada pelo Decreto nº 11.421, de 2023) (BRASIL, 2007)

Nesse contexto, podemos situar que a própria mudança de governo, tendo em vista que o Presidente Lula já, em outros períodos enquanto presidente colocou em práticas medidas que objetivavam o combate à fome, como é o caso da Estratégia Fome Zero e programas sociais derivados, nos indica possibilidades de que este trilhará caminhos semelhantes aos já realizados no seu primeiro e segundo mandatos, quanto a enfrentar a problemática. Podemos notar as diferentes maneiras como a fome foi tratada com os Governos anteriormente citados, e de que sua proposta de ‘erradicação’ pelos Governos Lula e Dilma não obteve êxito, pois não atingiram a origem do problema, que se encontra nas entranhas do modo de produção capitalista.

Contudo, foram os Governos aos quais demonstraram certa intenção em amenizar as consequências trazidas pela fome e proporcionar por meio de investimentos em programas sociais, a diminuição da desigualdade social presente em nossa sociedade. Assim, podemos dizer que estes se propuseram ir ao encontro à concepção da garantia do direito à alimentação adequada, diferentemente nas manifestações do Governo Temer, mas principalmente, das do Governo Bolsonaro. Nesse sentido, nos encaminhamos as nossas considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, cabe-nos recapitular que o objetivo geral deste Trabalho de Conclusão de Curso foi analisar a questão da fome no Brasil e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A partir da investigação realizada e das reflexões aqui apresentadas, podemos inferir que a fome é um flagelo que acompanha a formação sócio-histórica do Brasil, a contar do período colonial.

Seu desenvolvimento tem como plano de fundo a perspectiva da orientação capitalista nos modelos agrários e, nesse sentido, sua manutenção está atrelada à permanência da estrutura capitalista, que tem em um de seus pilares a desigualdade na distribuição, acesso e uso de terras. Além disso, a manutenção da fome constitui-se, principalmente, pela conservação do poder de uma classe sobre outra, como vimos a respeito da luta de classes na sociedade capitalista. A fome não mais acontecerá única e exclusivamente por influência da conjuntura climática como vimos nos modos de produção anteriores, e sim, a partir da consolidação do capitalismo, como um problema estruturante das sociedades. Nesse sentido, esse resultado reafirmará o que Josué de Castro denunciava em *Geografia da Fome* (1946), a respeito da fome endêmica.

Por isso, podemos concluir que a fome é fruto de ações dos homens para os próprios homens, e sendo assim, está determinada dentro de uma ordem política que envolve planos decisórios do Estado e das elites que exercem hegemonia na sociedade. Sua existência não se relaciona com a falta de incrementos tecnológicos no tocante à produção de alimentos, pois a partir do que foi visto neste trabalho, aconteceram diversos avanços na agricultura a nível mundial. Mas, sua existência está intrinsecamente associada a partir de uma lógica de dominação a qual a classe burguesa exerce sobre a classe trabalhadora.

No que tange aos objetivos específicos deste Trabalho, consideramos que o reconhecimento ao direito humano à alimentação adequada, mesmo que tardio, propiciou discussões sobre a fome no mundo e que destas, resultaram no acolhimento da problemática a nível internacional. Como efeito, proporcionaram diversas pactuações quanto ao enfrentamento da fome. Porém, não bastou somente o aprofundamento das discussões, pois mesmo que a maior parte dos países do mundo foram signatários desses acordos internacionais, isso não resultou necessariamente na criação de legislações nacionais pertinentes, e que favorecessem de fato o combate à fome mundial.

Mesmo àqueles países que legislaram sobre a fome e as medidas para o seu combate, continuaram à mercê do mercado financeiro, especialmente do agronegócio, que implica na

disputa de narrativas que, por sua vez, os leva ao não reconhecimento da raiz da fome. Por essa razão, acabam não desenvolvendo políticas públicas realmente eficazes no combate a este flagelo.

No Brasil, a construção da política de segurança alimentar e nutricional foi produto das lutas dos movimentos sociais e da realização das conferências nacionais que debateram soluções ao tema. Estas foram de inquestionável contribuição e importância ao enfrentamento da fome no país, pois sem as mesmas, tardaríamos muito mais na elaboração de proposições. Desse modo, a consagração da Estratégia Fome Zero em 2003 é resultado das mãos de muitas pessoas e entidades da sociedade civil, sendo tecida, de modo a encaminhar o Brasil à melhora dos índices de insegurança alimentar. Nesse sentido, concebemos o aprofundamento da democracia enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida como essencial para que a fome seja enfrentada.

Logo, quando o Governo Federal em 2003 assumiu pela primeira vez a fome enquanto um problema que deveria ser enfrentado como prioridade, pode-se ver a atuação dos Programas como Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa de Aquisição de Alimentos, dentre outros, como fundamentais à diminuição da miséria e da pobreza. Além disso, eles foram elementos chave ao acesso à alimentação adequada, a qual os mesmos se propuseram garantir, nutricionalmente equilibrada e que seja capaz de promover o desenvolvimento mental e físico dos indivíduos, sobretudo às crianças. Desse modo, seguindo a concepção de que o acesso ao alimento não deve comprometer o acesso a demais direitos sociais, como saúde, educação e trabalho.

A partir da prioridade dada ao tema, o Brasil saiu do Mapa da Fome da ONU em 2014, revelando a extrema relevância dos programas sociais referenciados. Entretanto, com as demais crises - a exemplo da política, com o Golpe sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff em 2016, crise econômica, ambiental e climática - que sucederam este feliz acontecimento, o país regressa ao Mapa revelando o agravamento das condições de acesso ao alimento seguro e saudável, e conseqüentemente, aumenta-se os níveis de pobreza, miséria e desigualdade. Como se viu, estes governos ultra neoliberais acima identificados, instituíram uma política de desmonte sobre os programas sociais de uma forma geral, ocasionando na ampliação da parcela da população que não realiza ao menos três refeições ao dia.

Assim, conclui-se que as propostas a serem analisadas por este trabalho se concluíram, de maneira a revelar os enormes desafios que a Política de Segurança Alimentar e Nutricional

enfrentou, mais precisamente nos últimos 8 anos. Os recursos aos programas sociais estagnaram-se, e foram congelados durante anos. Os pequenos avanços percebidos não representaram aquilo que era necessário ser feito, e quem sofreu as consequências foi o povo mais pobre, em sua maioria negros, que tiveram que conviver com a carestia e a insegurança alimentar cada vez mais avançando e adentrando suas casas.

Além disso, a presente pesquisa também nos encaminhou para caminhos futuros, aos quais nos indicam que ainda há muito o que ser feito, mas, contando com um Governo a qual reconheça a importância da temática, este caminho já não é tão tortuoso. Portanto, com o início de um novo governo em 2023, que em gestões passadas desenvolveu os programas sociais que já citamos, abrem-se possibilidades quanto aos avanços da política de segurança alimentar e nutricional. Até o término deste trabalho, o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva se comprometeu em aumentar o investimento sobre as políticas sociais de maneira geral, feito que já se converteu no aumento dos recursos destinados ao PNAE, das novas configurações do Programa Bolsa Família e da retomada do PAA, agora com nova roupagem.

Muito embora a fome não tenha sido de fato erradicada por esses programas, a pesquisa bibliográfica e documental abordada neste trabalho nos mostrou que a articulação entre eles empurrou o Brasil para uma diminuição do número de esfaimados.

Assim sendo, destacamos que a fome não pode mais ser tolerada, essencialmente em um país que mais produz alimentos no mundo. Sabemos que o debate sobre o tema não se esgota nesta ocasião, mas que as discussões não devem ser cessadas, deve-se fugir do senso comum. Assim, se faz necessário a junção da mobilização da sociedade civil, que tanto contribuiu para o combate à fome no país, a exemplo das ações dos movimentos sociais do campo, com governos alinhados com a temática. Dessa forma, essa problemática pode ser enfrentada, pois a fome e a miséria não são condizentes com uma sociedade livre e democrática e que sua permanência implica no agravamento das condições de vida da população.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, O. B. DE .; PADRÃO, S. M.. **Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais**. Serviço Social & Sociedade, n. 143, p. 121–139, jan. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/7GNQn7tYqWL6wYZncbLRnSN/?lang=pt>> Acesso em 01 fev 2023

ALCÂNTARA, Lúcio. **Fome no Brasil**.. Senado Federal. Coleção Ideias, ano 2000, nº 3 Brasília. 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/526052/000566807.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 01 maio 2023

ALVES, Luiza Santos. **O Programa Nacional De Alimentação Escolar (Pnae) no Espírito Santo: Uma Análise Geográfica**.. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. 2015, Vitória. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/3639/1/tese_9441_Disserta%20a7%20a3o_luiza.pdf> Acesso em 01 maio 2023.

ATLAS DA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA. **Características socioeconômicas gerais**. Disponível em: <http://www.atlasbrasilagrario.com.br/con_subsubcat/populacao#>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império**. 1850. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm#> Acesso em 03 abr 2023

BRASIL, Portal da Câmara dos Deputados. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. **Institui a companhia da Merenda Escolar**. 1955. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1 maio. 2023.

BRASIL. Lei, de 11 de julho de 1989. **Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências**. Brasil, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17802.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. **Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar**. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18913.htm#:~:text=LEI%20No%208.913%2C%20DE%2012%20DE%20JULHO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20municipaliza%C3%A7%C3%A3o%20da,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20lei> Acesso em: 01 maio 2023

BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do programa Fome Zero e instalação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília, 30 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/30-01-2003-disc-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerim-de-lancamento-inst-do-programa-fome-zero.pdf/view>> . Acesso em: 2 abr 2023.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. **Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências**. 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm> Acesso em 01 abr 2023.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências**. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm> Acesso em 01 fev 2023

BRASIL, Presidência da República. Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. **Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.** 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm> Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.** 2009. Disponível em; <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm> Acesso em: 01 maio 2023

BRASIL, Presidência da República. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.** 2010. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2064%2C%20DE.a%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%20como%20direito%20social.&text=%22%20\(NR\)-,Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2064%2C%20DE.a%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%20como%20direito%20social.&text=%22%20(NR)-,Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o.)> Acesso em: 20 mar 2023

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. **Dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo; disciplina a representação fiscal para fins penais nos casos em que houve parcelamento do crédito tributário; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; e revoga a Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010.** 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12382.htm>

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos. **Por uma cultura de direitos humanos: Direito À Alimentação Adequada.** Brasília. 2013. Disponível em:<<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225425>> Acesso em 16 Out 2022.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979compilado.htm>

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. **Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.** 2020c. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3D13.987%252C%2520de%25207%2520de%2520abril%2520de%25202020>> Acesso em: 01 maio 2023.

BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020. **Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** 2020d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm> Acesso em 10 maio 2023

BRASIL. **Entenda como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos.** Publicado em 04/02/2020; atualizado em 10/01/2023. Brasília: Serviços e Informações do Brasil. 2020e. Disponível em:

<<https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/01/entenda-como-funciona-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos>>. Acesso em: 8 maio. 2023.

BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.** 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm> Acesso em 01 maio 2023.

BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** 2023a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.162-de-14-de-fevereiro-de-2023-464593766>> Acesso em 01 maio 2023.

BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória Nº 1.164, de 2 de março de 2023. **Institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento.** 2023b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm#:~:text=DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20PRELIMINARES-.Art..29%20de%20dezembro%20de%202021.> Acesso em: 15 abr 2023.

BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023. **Institui o Programa de Aquisição de Alimentos e altera a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** 2023c

BRASIL, Ministério da Educação. **Governo Federal reajusta valores da alimentação escolar.** 2023d. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-reajusta-valores-da-alimentacao-escolar>> Acesso em: 15 abr 2023.

BRASIL, **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Governo Federal lança novo PAA priorizando mulheres, negros, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.** Brasília: MDS, 2023e. Disponível em: <https://shre.ink/priorizacaopaa>. Acesso em: 25 abr 2023.

BRASIL, Presidência Da República; Controladoria-Geral Da União - CGU. Portal da Transparência do Governo Federal. **Detalhamento dos Benefícios ao Cidadão.** Auxílio Brasil, 02/2023. 2023f. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios/consulta?ordenarPor=mesAno&direcao=desc>> Acesso em 20 maio 2023

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **AS DUAS FASES DA HISTÓRIA E AS FASES DO CAPITALISMO.** In: Crítica e Sociedade: revista de cultura política. v.1, n.1, jan./jun. 2011. ISSN: 2237 – 0579. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_as_duas_fases_da_historia_e_as_fases_do_capitalismo.pdf> Acesso em 10 maio 2023

CARDOSO, C. F.. **Escravo ou camponês? O protocampesinato negro nas Américas.** São Paulo: Brasiliense, 1987

CASSEL, G. 2010. **Apresentação.** In: SILVA et al (org). Fome Zero, A experiência brasileira. Brasília, MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: a fome no Brasil.** 1 ed. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome, o dilema brasileiro: pão ou aço.** Rio de Janeiro, Edições Antares, 1984.

CDESC, Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 12 – o direito humano à alimentação.** In: VALENTE, F.L.S. Direito Humano à Alimentação – desafios e conquistas. 1ª ed. São Paulo, Cortez Editora, 2002. p 261-272

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS FIOCRUZ. **A pandemia agravou a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil.** Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=a-pandemia-agravou-a-desigualdade-de-renda-e-a-pobreza-no-brasil>>. Acesso em: 8 mai. 2023.

CEPEA, Centro De Estudos Avançados Em Economia Aplicada. **Após alcançar patamar recorde em 2021, PIB do agronegócio recua 4,22% em 2022.** 2023. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/PIB-DO-AGRONEGOCIO-2022.17MAR2023.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

CEPEA, Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **A Inflação nos preços dos alimentos em 2020 e 2021 e perspectivas.** 2021. São Paulo. Disponível em: <<https://cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Infla%C3%A7%C3%A3o%2020-21-set21.pdf>> Acesso em: 13 maio 2023

CFN, Conselho Federal de Nutricionistas. **Pesquisa revela que a fome avança no Brasil e atinge 33,1 milhões de pessoas.** Publicado em 08/06/2022. Disponível em: <<https://www.cfn.org.br/index.php/noticias/pesquisa-revela-que-a-fome-avanca-no-brasil-e-atinge-33-1-milhoes-de-pessoas/>> Acesso em 14 jun 2022.

CHAVES, L. G. et al. **O programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais.** Revista de Nutrição, v. 22, n. 6, p. 857–866, nov. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000600007>> Acesso em: 01 maio 2023

COMITÊ BETINHO. **Betinho: Uma Trajetória de Luta!** Disponível em: <<https://comitebetinho.org.br/biografia-betinho>> Acesso em 13 maio 2023

CONAB, Companhia Nacional do Abastecimento.. **Sumário Executivo do PAA - 2003.** Brasília, 2004. Disponível em: < https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa/historico-de-execucao-do-paa/item/download/23845_5fa717061ff2a1e465f50aca02a74f2> Acesso em: 15 maio 2023

CONAB, Companhia Nacional do Abastecimento. **Sumário Executivo do PAA - 2008.** Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa/historico-de-execucao-do-paa/item/download/23850_bbd109243d733b3490b00a2bfc7dac39> Acesso em: 15 maio 2023

CONAB, Companhia Nacional do Abastecimento. **Sumário Executivo do PAA - 2013.** Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa/historico-de-execucao-do-paa/item/download/23859_407cf37bcb9aacb76c00aa7f7e81a12> Acesso em: 15 maio 2023

CONAB, Companhia Nacional do Abastecimento. **Compêndio PAA 2018.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa/compendio-execucao-do-paa/item/download/25002_c4a4d9329b6c345985c0d6b1aec061ef> Acesso em: 15 maio 2023

CONAB, Companhia Nacional do Abastecimento. Brasília. **Execução do PAA.** Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>> Acesso em: 15 maio 2023

CRUZ, S. R. da; NUNES, E. A. **A fome: uma expressão da questão social na contemporaneidade brasileira.** In 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social” Brasília (DF, Brasil) 2019. Disponível em: <<https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/995/970>>

DATASEBRAE. **Estudo “Empreendedorismo Informal no Brasil”** Junho 2022. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2022/07/Empreend-INFORMAL-at%C3%A9-IV-trim_2021_v2.pdf> Acesso em 13 maio 2023.

DATAUFF, Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense; UFBA, Universidade Federal da Bahia. **Pesquisa de Percepção dos Beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2006. Disponível em: <<https://shre.ink/percepcaobolsafamilia>> Acesso em 13 maio 2023

DECLARAÇÃO DE ROMA Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação. FAO. 1996. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>>.

DEL GROSSI, M. E. 2010. **A Redução Da Pobreza: de 44 milhões para 29,6 milhões de pessoas.** In: SILVA et al (org). Fome Zero, A experiência brasileira. Brasília, MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **PAA: agricultores contam como melhoraram a renda e combateram a fome.** Fortaleza, 2023. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/agro/2023/03/paa-agricultores-contam-como-melhoraram-a-renda-e-combateram-a-fome.html>> Acesso em 10 maio 2023

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos.** Salário mínimo nominal e necessário - agosto/2020. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>> Acesso em: 01 maio 2023

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Em janeiro, cestas do Nordeste têm as maiores altas. Nota à imprensa.** São Paulo, 7 de fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2023/202301cestabasica.pdf>> Acesso em: 01 maio 2023

EMBRAPA, Empresa Brasileira De Pesquisa Agropecuária. **Trajatória da Agricultura Brasileira.** Disponível em: <<https://www.embrapa.br/visao/trajetoria-da-agricultura-brasileira>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

EMBRAPA, Empresa Brasileira De Pesquisa Agropecuária. Transgenia: quebrando barreiras em prol da agropecuária brasileira. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/tema-transgenicos/sobre-o-tema>>. Acesso em: 13 abr 2023.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** 2010, Boitempo: São Paulo. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4662435/mod_resource/content/1/ENGELS.pdf> Acesso em 15 março 2023

FAO, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas.** Rome. 2010. (traduzido) Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i1683s/i1683s.pdf>> Acesso em: 10 mar 2023

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A Reforma Agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita.** In: SADER, Emir (Org.). Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. Disponível em: <https://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GVERNOS.pdf> Acesso em: 14 abr 2023

FILHO, Malaquias Batista; CESSE, Eduarda Ângela Pessoa. **Salário e Cidadania.** In: Rev. Bras. Saude Mater. Infant. 19 (4) • Oct-Dec 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-93042019000400001>> Acesso em 13 maio 2023.

FNDE, Fundo Nacional para o desenvolvimento da educação. **Sobre o PNAE.** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/1ccr/pnae.html>> Acesso em: 15 abr 2023

G1 - FANTÁSTICO. **Fila para conseguir doação de ossos é flagrante da luta de famílias brasileiras contra a fome.** Publicado em 25/07/2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/07/25/fila-para-conseguir-doacao-de-ossos-e-flagrante-da-luta-de-familias-brasileiras-contr-a-fome.ghtml>>. Acesso em: 7 mai. 2023.

GARCIA et al. Ciro Flamarion S. Cardoso e a questão da brecha camponesa. **Revista Tempo Amazônico**, Amapá, v. 1, n. 1, p. 5-16, jun./2013. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/download/1386128862_ARQUIVO_ArtigoCiroFlamarion-RevistaUNIFAP.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

GPJC, Grupo de Pesquisa Josué de Castro - PUC-RJ. **Josué de Castro.** Disponível em: <<https://gpjosuedecastro.usuarios.rdc.puc-rio.br/josue-de-castro/>> Acesso em 23 abril 2023.

HIRAI, W. G. Dissertação: **Agricultura familiar e segurança alimentar: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do RS** / Wanda Griep Hirai. - Pelotas, 2008. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br/bitstream/123456789/2392/1/DISSERTACAO_Wanda_Hirai.pdf> Acesso em 15 mar 2023

HIRAI, W. G. Tese: **SEGURANÇA ALIMENTAR EM TEMPOS DE (IN)SUSTENTABILIDADES PRODUZIDAS**. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/451>> Acesso em 15 mar 2023

IBGE, Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Produto Interno Bruto - PIB**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 15 abr. 2023.

IBGE, Instituto de Geografia e Estatística. **Frota de Veículos - 2006**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/22/28120?ano=2006>>. Acesso em 20 maio 2023

IBGE, Instituto de Geografia e Estatística. **Frota de Veículos - 2015**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/22/28120?ano=2015>>. Acesso em 20 maio 2023

IBGE, Instituto de Geografia e Estatística. 2022 – 2023. **PNAD Contínua – Painel**. Disponível em: <<https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>> Acesso em 26 maio 2023

IBGE, Instituto de Geografia e Estatística. POF, Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: **análise da segurança alimentar no Brasil** / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>> Acesso em 20 maio 2023.

IBGE, Instituto de Geografia e Estatística. POF, **Pesquisa de orçamentos familiares 2014/2015: Metodologia, temas principais e temas secundários**. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/arquivo/projetos/sipd/decimo_quarto_forum/14_forum_SIPD_POF_2014_2015.pdf> Acesso em 20 maio 2023.

II VIGISAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN). **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2022. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2022/06/seguranca-alimentar-covid-8jun-2022.pdf>> Acesso em 18 jul 22

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. In 1953: texto para discussão. 2014. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>

IPEA, Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Inflação de alimentos: como se comportaram os preços em 2022. Nº 58 — NOTA DE CONJUNTURA 5 — 1º TRIMESTRE DE 2022**. 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/01/230113_cc_58_nota_5_inflacao_agro.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2023.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos para a segurança alimentar e Nutricional no Brasil**. Texto para discussão: 2763. 2022. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=102a58e4-12b2-4506-91f5-3ddf14b84583>> Acesso em 21 maio 2023

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios brasileiros**. 2606 Texto para discussão / Brasília, 2019a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10296/1/td_2606.pdf> Acesso em: 01 maio 2023

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar**. Texto para discussão: 2482. Brasília. 2019b. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=102a58e4-12b2-4506-91f5-3ddf14b84583>> Acesso em 21 maio 2023

JESUS, Maria Carolina de. **Quarto de Despejo**: Diário de uma favelada. São Paulo: Francisco Alves, 2004.

LARA, Ricardo; MARANHÃO, César. **Fundamentos do Trabalho, “questão social” e serviço social**. In: Trabalho, questão social e serviço social: a autopofagia do capital. Souza, Edvânia Â de; Silva, Maria Liduína de Oliveira e (Orgs.) Cortez, São Paulo, 2019.

LORENA, Carlos. **A questão agrária no Brasil**. In: MINAYO, C. Raízes da Fome. 3ªed. Petrópolis, Vozes, 1985.

MACÊDO, M. De A. Necessidades humanas e mínimos sociais: uma reflexão crítica. In Revista O Social em Questão, nº4. Rio de Janeiro: PUC, 1999.

MAGALHÃES, Rosana. **Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida** In: Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 18(Suplemento): 121-137, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/X4Nf33RHG47G3LcFzvwjwS/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 01 abr 23

MANFRED, A. Z. Capítulo V - **A Revolução Francesa - Causas da Revolução**. In: História do Mundo, Volume II - O Período Moderno. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/manfred/historia/v02/05.htm>> Acesso em 01 abr 2023

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Os despossuídos**: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. 1ªed, São Paulo: Boitempo, 2017.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Balanco PAA 2003-2010**. Programa De Aquisição De Alimentos - PAA. 2010. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno-balanco-paa-2003-2010.pdf> Acesso em 01 maio 2023

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família: Transferência De Renda E Apoio À Família No Acesso À Saúde, À Educação E À Assistência Social**. 2015. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf> Acesso em 14 maio 2023

MENA, Fernanda. Folha de São Paulo. **33 milhões de pessoas passam fome no Brasil, mais que há 30 anos, aponta pesquisa**. Situação no país retrocedeu, e 6 em cada 10 convivem com insegurança alimentar hoje. Publicado em 8.jun.2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/06/33-milhoes-de-pessoas-passam-fome-no-brasil-atualmente-aponta-pesquisa.shtml>> Acesso em 09 jul 22.

MENEZES, Francisco. 2010. **Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA**. In: SILVA *et al* (org). Fome Zero, A experiência brasileira. Brasília, MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i3023p/i3023p.pdf>> Acesso em 20 abr 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Vacinômetro COVID-19**. Disponível em: <https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI_DEMAS_Vacina_C19/SEIDIGI_DEMAS_Vacina_C19.html> Acesso em: 9 mai. 2023.

MONTAÑO, Carlos. Revista Serviço Social e Sociedade. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento**. São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/MXPc4rLkBSzfxQGv5DQgWsh/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 26 out 22.

NERO, D. DA S. M.; GARCIA, R. P. M.; ALMASSY JUNIOR, A. A.. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) a partir da sua gestão de descentralização**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 31, n. 118, p. e0233056, jan. 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/pfb3x4Dy3kCzLYHHFYCCB9d/abstract/?lang=pt#>> Acesso em 30 mar 2023

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “Questão Social”**. Temporalis, Brasília, v. 2, n. 3, jan./jun, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo,: Cortez, 2006

OCHA, Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários. **Humanitarian organisations estimate one person dying of hunger every four seconds**. (traduzido). Publicado em 20 set 2022. Nova York, EUA. Disponível em: <<https://shre.ink/HNAV>> Acesso em 29 maio 2023.

OGLIARI, A. Trabalho de Conclusão de Curso: **Se tem gente com fome, dá de comer”: a estratégia da agroecologia para a segurança alimentar e nutricional**. Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/245383/TCC%20Aline%20Ogliari_versao%20final_Reposit%20UFSC.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 14 abr 2023

OSORIO, R; S. SOARES, **O Brasil Sem Miséria E As Mudanças No Desenho Do Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_30.pdf> Acesso em 01 maio 2023

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em 13 mar 2023

ONU, Organização das Nações Unidas. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral número 12**. 1999. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%20C3%A1rio-Geral-12.pdf>> Acesso em 15 mar 2023

PELIANO, A. 1993. **O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma Política de Segurança Alimentar**. In: IPEA, Documento de Política nº 14. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11220/1/O_Map_a_Fome_Doc_Polit_n14.pdf> Acesso em 15 abr 2023

PELIANO, A. 2005. **Fome e desnutrição em debate**. Ano 2. Edição 7. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7259/1/Artigo_1_Fome%20e%20desnutri%C3%A7%C3%A3o%20em%20debate.pdf> Acesso em: 15 abr 2023

PEREIRA, C. P. **A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro**. In: SER Social, [S. l.], n. 18, p. 229–252, 2006. DOI: 10.26512/ser_social.v0i18.12996. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12996>. Acesso em: 13 mar. 2023.

PEREIRA, P. A. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. Cortez Editora. 5 ed. São Paulo, 2008

POCAI DE OLIVEIRA, Julia Cristina. Trabalho de Conclusão de Curso: **FOME - UMA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL: as contribuições do Serviço Social no processo de desnaturalização das análises sobre o tema**. Florianópolis, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/246083/TCC%20Oficial%20281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 14 abr 2023.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2006. Disponível em: <<https://favaretoufabr.files.wordpress.com/2014/03/formac3a7c3a3o-do-brasil-contempor3a2neo-caio-prado-junior.pdf>> Acesso em: 17 abr 2023

REVISTA ÉPOCA. **A íntegra do discurso de Lula no lançamento do Fome Zero**, 2003. Disponível em: <<https://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR55326-6009,00.html>> Acesso em: 11 maio 2023

RUIZ, J. L.S. **Aspectos Históricos, Conceituais, Conjunturais E Profissionais Dos Debates Sobre Direitos Humanos**. In: ENPESX XVI. Eixo: Ética, Direitos Humanos e Serviço Social. Sub-eixo: Direitos Humanos: fundamentos históricos e a práxis dos movimentos e das lutas sociais em defesa dos direitos humanos na sociedade contemporânea. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22577/15072>> Acesso em 16 mar 2023

RUIZ, Jefferson Lee de Souza. **Direitos humanos e concepções contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. 2012. Cortez Editora.

SCHAPPO, Sirlândia. **Josué de Castro por uma agricultura de sustentação**. Tese de Doutorado em Sociologia. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2008.

SCHAPPO, Sirlândia. **Josué de Castro e a agricultura de sustentação em Geografia da fome**. Sociologias, v. 16, n. 35, p. 306–338, jan. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/vR3P6CYhLvL7mv9LQWjRCzJ/?lang=pt>> Acesso em: 10 fev 2023

SCHAPPO, Sirlândia. **AVANÇOS E DESAFIOS NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA FOME NO BRASIL**, publicado no Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social, 2015 UFSC. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180869/Eixo_3_294.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 28 maio 2023

SCHAPPO, Sirlândia. **Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da Covid-19** In: Ser Social. Alimentação, abastecimento e crise. v. 23 n. 48 (2021): Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/issue/view/2164/531>

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Pesquisa mundial de empreendedorismo divulgada no Projeto Sebrae 50+50**. Disponível em: <<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebrae50mais50/noticias/pesquisa%E2%80%93mundial%E2%80%93divulgada%E2%80%93no%E2%80%93projeto%E2%80%93sebrae%E2%80%9350mais50>> Acesso em 13 maio 2023

SENADO FEDERAL. **Senado homenageia vítimas do Holocausto. Seis milhões de judeus foram mortos**. Publicado em 15/03/2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/em-discussao/2022/03/senado-homenageia-vitimas-do-holocausto-seis-milhoes-de-judeus-foram-mortos>> Acesso em 12 abril 2023

SIDRA, SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - Dezembro 2020**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/snipc/ipca/quadros/brasil/dezembro-2020>>. Acesso em: 7 mai. 2023.

SIDRA, Sistema Ibge De Recuperação Automática. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - Março 2023**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/ipca/brasil>>. Acesso em: 7 mai. 2023.

SIDRA, Sistema Ibge De Recuperação Automática. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - Dezembro 2020**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/snipc/ipca/quadros/brasil/dezembro-2020>>. Acesso em: 7 mai. 2023.

SILVA, Eliane; HESPANHOL, Rosângela. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): origem, características e recursos**. v. 37 n. 82 (2022): Geosul, Florianópolis, v. 37, n. 82, p. 126-148, mai./ago. 2022. Publicado em 21 set 22. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/61715>> Acesso em 03 maio 2023

SILVA, Maria O (coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo, Cortez: 2010

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. Cortez, 2002, São Paulo.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos**. In: Saúde e Sociedade. v.12, n.1, p.51-60, jan-jun 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/GXfv6d4vzZxvwTRrh8pFyzD/?format=pdf&lang=pt>>

VIGISAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN). **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_inseguranca_alimentar.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2023.

VISDATA, 2023. **Pessoas e famílias inscritas no Cadastro Único - quantidade total e por faixa de renda per capita**. Disponível em: <<https://tinyurl.com/59srcufm>> Acesso em 28 maio 2023

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** Fundação Perseu Abramo, 2010: São Paulo.

WFP, ONU. UN World Food Programme. **Modalidades De Compras Públicas De Alimentos Da Agricultura Familiar No Brasil.** Série Políticas Sociais e de Alimentação. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_Estudo2_modalidades_lowres.pdf>.

XAVIER, Maria Leticia Barbosa. **O Programa de Aquisição de Alimentos nas cooperativas catarinenses.** Insular, Florianópolis, 2016.

ZIEGLER, Jean. **Destrução em Massa: Geografia da Fome.** 2013. Cortez, São Paulo.