



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CHAPECÓ/SC
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – LICENCIATURA**

ALICE BERTOLETTI LOPES

**A FOME DO POVO É POLÍTICA: TRAJETÓRIA DE POLÍTICAS DE
COMBATE À FOME NO BRASIL (1930-2021)**

**CHAPECÓ
2021**

ALICE BERTOLETTI LOPES

**A FOME DO POVO É POLÍTICA: TRAJETÓRIA DE POLÍTICAS DE
COMBATE À FOME NO BRASIL (1930-2021)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação em Ciências Sociais – Licenciatura da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito para a obtenção do título de licenciado em Ciências Sociais.

Orientadora: Dra. Valdete Boni

CHAPECÓ
2021

ALICE BERTOLETTI LOPES

**A FOME DO POVO É POLÍTICA: TRAJETÓRIA DE POLÍTICAS DE
COMBATE À FOME NO BRASIL (1930-2021)**

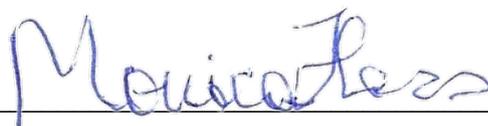
Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado como requisito para obtenção de grau de
Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade
Federal da Fronteira Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Valdete Boni

Este trabalho de conclusão de curso foi defendido e aprovado pela banca em:

20/12/2021

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Monica Hass – UFFS



Dra. Andréia Tecchio - Cirad, Montpellier/França



Documento assinado digitalmente

VALDETE BONI

Data: 13/01/2022 13:20:03-0300

Verifique em <https://verificador.iti.br>

Profa. Dra. Valdete Boni - UFFS

Este trabalho é dedicado ao fruto do meu ventre, nutrido através do
meu leite e amado com minha alma, Liev

AGRADECIMENTOS

Durante essa caminhada, diversas pessoas cruzaram meu caminho e marcaram profundamente a minha trajetória acadêmica. Muitas dessas pessoas foram essenciais para que esse percurso fosse concluído e algumas delas, de modo especial, espero manter vínculos firmes durante toda minha vida. Agradeço aos amigos e amigas que estiveram comigo; sobre vocês posso afirmar que foram cruciais para o meu amadurecimento pessoal. Sinto-me extremamente privilegiada pelo suporte emocional que obtive e pelos vínculos que construímos.

Agradeço a minha orientadora, Valdete Boni, por ter me adotado em sua vida com tanto carinho. Para além dos ensinamentos acadêmicos, o vínculo que criamos me ensinou muito sobre companheirismo e amizade; tê-la por perto durante todos esses anos influenciou diretamente a minha trajetória nesse meio. As orientações dadas de modo descontraído, quando possível e de modo minucioso, quando necessário, marcaram a minha percepção sobre a universidade. Agradeço pela sua dedicação e por compreender minhas potencialidades e limitações.

A todos meus professores, agradeço por me apresentarem diversas perspectivas, por possibilitarem uma (des)construção a respeito da minha forma de ver o mundo e de compreendê-lo.

A minha família, desejo que eles possam sentir pulsar fortemente os seus corações com a mesma intensidade em que pulsa o meu: agradecido e ávido de felicidade. O incentivo advindo das pessoas que amo profundamente fez toda diferença no empenho da minha vida.

Agradeço ao Patrick, meu companheiro e pai do meu filho, pela paciência e disposição durante o desenvolvimento dessa pesquisa. Agradeço pela escuta atenta aos meus anseios e pelo suporte fornecido nos períodos de inquietações. Tê-lo comigo compartilhando o desenvolvimento e a conclusão desse trabalho fez toda a diferença, tanto pela sua sensibilidade ímpar, quanto pelo seu apoio impulsionador.

Por fim, mas mais importante do que qualquer outro nome aqui citado, agradeço ao meu filho, Liev, motivação crucial da minha existência. Sua presença impele o meu existir.

RESUMO

O objetivo do trabalho é apresentar uma trajetória das políticas e ações brasileiras referentes à problemática da fome, por meio da elaboração do estado da arte em relação a linha histórica. Para tanto, o presente trabalho de conclusão de curso consiste em um estudo de revisão bibliográfica, contendo dados qualitativos sobre as condições alimentares do povo brasileiro. O período histórico deste recorte é dos anos 1930 até o ano de 2021. Ou seja, iniciamos pela época na qual Josué de Castro apresenta o problema da fome para o campo acadêmico no Brasil e finalizamos com uma análise contemporânea do tema. Trazemos o debate a respeito do problema da fome atrelado ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, considerando-o como indispensável para o desenvolvimento do assunto. A partir da pesquisa, podemos constatar que o fenômeno da fome no Brasil é, sobretudo, um problema político. As inclinações de cada governo orientam as prioridades políticas e econômicas e, conseqüentemente, as possibilidades alimentares da população.

Palavras-chave: Fome; Segurança Alimentar e Nutricional; Políticas governamentais.

ABSTRACT

Our study aims to present a trajectory of Brazilian policies and actions related to the problem of hunger. We seek to indicate a state of the art in regarding this historical line. Therefore, this thesis is a literature review study, containing qualitative and quantitative data on the food conditions of the Brazilian people. The historical period of this cutout is from 1930 to 2021. In other words, we begin with the period when Josué de Castro presents the problem of hunger to the academic field in Brazil and finish with a contemporary analysis of the theme. We bring the debate about the problem of hunger, associated with the concept of Food and Nutrition Security, considering it as essential for the development of the subject. Based on our research, we can see that the phenomenon of famine in Brazil is mostly a political problem. The inclinations of each government guide the political and economic priorities and, consequently, the population's food possibilities.

Key words: Hunger; Food and Nutrition security; government politics.

LISTA DE SIGLAS

ASA	Articulação do Semiárido
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
Cecan	Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição
CEREF	Centros de Referência
CFP	Companhia de Financiamento da Produção
CGPAN	Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição
Cibrazem	Companhia Brasileira de Armazenamento
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Cobal	Companhia Brasileira de Alimentos
Cofap	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DLIS	Programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável
EC	Emenda Constitucional
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação
Gemab	Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Imaflora	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAS	Ministério da Ação Social

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MP	Medida Provisória
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PIMC	Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um milhão de cisternas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa Auxílio Emergencial
PARA	Programa de Análise Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa Comunidade Ativa
PCFM	Plano de Combate à Fome e à Miséria
PCS	Programa Comunidade Solidária
PFZ	Programa Fome Zero
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNLCC	Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PROAB	Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROCAB	Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronan	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
Rede Penssan	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SCA	Serviço Central de Alimentação
Sead	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

Sisan Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SM Salário Mínimo
Sunab Superintendência Nacional do Abastecimento

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Brasil: Insegurança Alimentar.....	57
--	----

Sumário	
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I – O BRASIL TEM FOME	17
1.1 De qual fome estamos falando?.....	17
1.2 A fome é política: inserção do debate a partir de Josué de Castro	19
1.3 Políticas de combate à fome de 1930 até a década de 1990	25
CAPÍTULO II - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CENÁRIO BRASILEIRO	31
2.1 Desenvolvendo o conceito.....	31
2.2 perspectiva política da SAN	35
2.3 Políticas de combate à fome de 1990 até 2016.....	38
Capítulo III FOME: UM PROBLEMA CONTEMPORÂNEO	51
3.1 Políticas de combate à fome de 2016 até 2020.....	51
3.2 O país do agro é o país da desigualdade social.....	57
3.3 Necropolítica da fome	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS	68

INTRODUÇÃO

Ao lançarmos olhar sobre a realidade brasileira, visualizamos um quadro crítico no que se refere a desigualdade social e econômica do país. Essa desigualdade além de produzir abismos entre a população, também produz acesso restrito aos direitos essenciais, como, por exemplo, o direito à uma alimentação de qualidade.

Conforme Arilson Favareto (2020), não é fruto do acaso que países com profunda desigualdade social também tenham alta dependência econômica do uso de sua base de recursos naturais. A análise do sociólogo se refere a realidade latino-americana, sendo assim, pode ser facilmente visualizada na realidade brasileira. Segundo sua concepção, a dependência econômica da base de recursos naturais ou a economia movimentada por meio da exportação de *commodities* provoca menos desenvolvimento na base produtiva do país, uma vez que os outros setores ficam marginalizados diante do intenso desenvolvimento agrícola.

Nesse sentido, apresenta-se um cenário no qual um país com intenso desenvolvimento no setor primário não consegue sequer alimentar todos os seus habitantes. O desenvolvimento no setor agrícola gera menos progresso rural e menos bem-estar da população. Além do comprometimento no desenvolvimento de outros setores da economia, como o setor industrial.

Ainda assim, vale reconhecer o chamado progressismo latino-americano que ocorreu no século XX e procurou buscar formas de combate às desigualdades descritas acima, por meio de políticas públicas e programas governamentais. Para Favareto (2020, p. 25):

Em muitos casos, nunca houve como no início do século XX, sob os governos representativos do chamado progressismo latino-americano, tantos recursos para a agricultura familiar. Naquele período se criou toda uma nova geração de políticas e programas. Alguns colocaram de forma inédita o combate à pobreza e à fome no centro das estratégias governamentais.

No entanto, o investimento em outros setores econômicos, bem como o investimento no setor industrial, não tirou o foco da dependência das *commodities*. Os indicadores sociais apontam para um crescimento econômico momentâneo que resultou em uma crise fiscal. Ou seja, esses governos não conseguiram manter os investimentos em outros setores enquanto, concomitantemente, mantinham o foco no desenvolvimento agrícola.

O Brasil viveu essa experiência com os governos que procuraram investir em programas de combate à miséria, mas também não abriram mão do investimento no setor primário. É nessa realidade que o trabalho de Josué de Castro se insere, “Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço” publicado em 1946, é conhecido como o primeiro trabalho científico a retratar a fome do povo brasileiro.

Ademais, seu trabalho apresenta o dilema citado anteriormente a respeito da opção por políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento industrial (aço) ou políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento agrícola (pão). Nesse sentido, para o autor, fome e subdesenvolvimento são duas faces da mesma moeda. Ambas as questões estão entrelaçadas a partir da problematização de Castro (1984, p. 48):

O dilema de apoiar-se mais a economia no setor agrícola ou no setor industrial — o dilema do pão ou do aço — para atender às verdadeiras necessidades do país, se apresenta como o fio da navalha que pode pôr em perigo todos os sacrifícios e esforços despendidos pela coletividade.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por meta apresentar uma trajetória da problemática da fome levantada por Josué de Castro, indicando um estado da arte em relação à essa linha histórica. Assim, perpassaremos pelo início do debate com relação à fome, pelo período de campanha contra à fome promovida por Betinho (Herbert de Souza)¹; pelas iniciativas, embora frágeis, de políticas no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003); a implementação das políticas públicas e programas de combate à fome e de segurança alimentar dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016) no Brasil até chegarmos ao momento atual em que vivenciamos o desmonte dessas políticas.

A escolha da metodologia da pesquisa se deve a excepcionalidade vivenciada no contexto brasileiro e mundial durante o período em que esse trabalho foi escrito. Em meados de fevereiro de 2020, o Brasil se viu atingido pelo vírus globalmente propagado, SARS-CoV-2, que causa uma doença infecciosa, a coronavírus, ou mais popularizada como COVID-19. A pandemia mundial assolou diversos países, atingindo todas as

¹ Herbert de Souza, popular Betinho, realizou um trabalho ímpar na movimentação contra à fome e à miséria. Seu papel foi fundamental na articulação da sociedade civil em torno do tema, repercutindo diretamente em ações políticas e sociais. Sociólogo, Betinho evidenciou as injustiças sociais e ajudou a formar a Ação Popular no Brasil, movimento de cunho socialista, ademais, atuou no combate à ditadura militar de 1964 e posteriormente fundou o Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) com o intuito de analisar a realidade social brasileira. O grande destaque de seu ativismo é o Movimento Ação da Cidadania, posteriormente relatado em nosso trabalho.

esferas sociais (política, econômica, comercial, educacional, religiosa etc.), tornando necessário diversas adaptações e recessões.

A pandemia ocasionada pelo SARS-CoV-2, ou COVID-19, impôs necessariamente um isolamento/distanciamento social, a fim de evitar sua propagação em massa. Nesse sentido, a Universidade Federal da Fronteira Sul suspendeu as aulas em março de 2020 e regressou às atividades de maneira remota somente em setembro do mesmo ano, sob as disposições deliberadas pelo Conselho Universitário pela resolução nº 35/CONSUNI/UFGS/2020.

Diante desse cenário, tínhamos outra pesquisa já em andamento, desenvolvida no Trabalho de Conclusão de Curso I, mas que exigia necessariamente um trabalho empírico com estudo de campo. Como estávamos inseridos em uma condição excepcional, optamos por mudar a temática da pesquisa e iniciar um novo trabalho, a respeito das políticas de combate à fome no Brasil. Além do fator pandêmico, a escolha da mudança de tema se deu em razão da minha gravidez iniciada também em março de 2020.

A minha gravidez, e posteriormente maternidade, foi decisiva para que a temática fosse alterada, possibilitando uma pesquisa somente com o método de revisão bibliográfica, uma vez que, diante da pandemia, eu automaticamente estava incluída no grupo de risco, ficando totalmente impossibilitada de realizar qualquer pesquisa de campo.

Vale destacar ainda, que a maternidade surtiu diversas percepções na minha vida enquanto pesquisadora. Primeiramente, pela dependência imposta com a vinda de um ser totalmente vulnerável e com tantas necessidades a serem supridas. Aliado a isso, pela emergência de uma preocupação avassaladora sobre como nutrir essa nova vida que está exclusivamente sob meus cuidados e que precisa ter o que comer. Isso tudo em um cenário pandêmico de crise sanitária, mas também de crise econômica e, sobretudo, política.

Diante disso, o problema da fome foi gestado em mim, assim como meu filho em meu ventre. Mudar a temática da pesquisa era algo inevitável e no decorrer da pesquisa se mostrou mais necessário ainda, dada a realidade brasileira no período em que o trabalho estava sendo escrito. Nesse ínterim, vale comentar que com o agravamento da crise econômica e política a partir de 2015-2016 e com o advento da pandemia, a população brasileira retornou aos índices alarmantes de insegurança alimentar e fome². Durante a

² Segundo Maluf, Zimmermann e Jomalini (2021), os inquéritos baseados na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar do IBGE em 2017-2018 e pela Rede Penssan em 2020, os índices de insegurança alimentar e fome na população brasileira voltaram para números alarmantes nesse período.

escrita da monografia, constantemente, os noticiários me bombardeavam com informações sobre situações absurdas de fome e pobreza no país.

Ainda assim, o problema da fome nunca foi fácil de ser pesquisado, primeiramente porque não existe objeto de pesquisa neutro. Objetos não passam fome, pessoas sim. Ler relatos de mães que não tinham o que comer e que se preocupavam em alimentar seus filhos, foi dolorido e penoso. Nesse aspecto, Carolina Maria de Jesus (2020) foi essencial na motivação de minha pesquisa. Mesmo estando absolutamente sensível, tanto pelos hormônios da gravidez, quanto depois pelo *baby blues* do puerpério, ter lido Carolina para a realização dessa pesquisa foi, no mínimo, transformador.

Considerando todos esses fatores, usamos nesse trabalho principalmente o método de revisão bibliográfica, coletando dados e informações a partir de produções científicas já realizadas. Além disso, realizamos a coleta de dados pelas plataformas digitais dos *sites* oficiais do governo federal. Os dados coletados, principalmente nos sites são de espécie quantitativa. Se observa a importância da interpretação dos números disponíveis nas plataformas digitais, a fim de que possamos visualizar de maneira quantificada o espectro da fome no país. Ainda assim, devemos considerar a importância dos dados de espécie qualitativa, uma vez que para Josué de Castro (1984, p. 279-280):

O método estatístico com sua tendência substancial para os grandes agrupamentos e para a homogeneização dos fatos não nos poderia dar em seus painéis genéricos uma noção exata de certas nuances, das infinitas gradações de cores de que se reveste o fenômeno, nos dois sentidos, no vertical e no horizontal, na ampla superfície de sua área territorial e nas diferentes capas sociais que estruturam a nacionalidade.

Desse modo, é através do estudo qualitativo de revisões bibliográficas que conseguiremos compreender as complexidades presentes nesse fenômeno social da fome. Assim como afirma Martins (2004, p. 292): “As chamadas metodologias qualitativas privilegiam, de modo geral, a análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais.” A partir desses estudos de abordagem qualitativa visamos analisar essas questões sociais que permeiam o problema da fome.

Através desse método de pesquisa, e considerando os problemas reais em torno da fome e da insegurança alimentar, neste trabalho consideramos que a fome é evidentemente política. Reconhecemos que ela possui diversas facetas, cruéis e perturbadoras. Mas através desta pesquisa evidenciamos, sobretudo a fome política existente no Brasil. É sobre uma fome de ações governamentais, de preocupações

políticas e sociais para com o povo brasileiro. Em razão disso, afirmamos logo no título da monografia: A fome do povo é política.

CAPÍTULO 1 – O BRASIL TEM FOME

1.1 De qual fome estamos falando?

Há no mundo ocidental, em detrimento dos interesses dos poderes hegemônicos da sociedade, um silenciamento a respeito da fome. Para Josué de Castro (1984, p.30), conhecido por inaugurar a problemática da fome no Brasil no campo científico e quebrar esse silenciamento:

Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura: foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente.

Josué de Castro também considera que a fome se trata de uma prova evidente de que as organizações sociais vigentes se encontram incapazes de satisfazer a mais fundamental das necessidades humanas: a necessidade de alimentos. Possivelmente, o silenciamento está diretamente relacionado com essa responsabilização acerca da fome. Logo, sem revelações, sem culpados.

Chonchol (2005) aponta que foi somente por volta dos anos 1930 que as organizações sociais lançaram um olhar para o problema da fome, observando o paradoxo existente entre os excedentes agrícolas invendáveis de um lado, e a carência de alimentos para determinadas populações de outro.

No entanto, com a chegada da Segunda Guerra Mundial, o olhar para a fome perdeu espaço e foi somente no ano de 1945 que efetivamente a atenção pública se voltou para esse problema. Conforme descreve Chonchol (2005, p. 33), “[...] o presidente Roosevelt convocou uma reunião das Nações Unidas sobre a agricultura e a alimentação, da qual participam os representantes de 44 governos. Dessa reunião, surgiria a FAO”.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) é uma agência integrada à Organização das Nações Unidas (ONU) que possui como lema “*fiat panis*” do latim, “haja pão”. Em seu site, a organização descreve seu trabalho:

A FAO trabalha no combate à fome e à pobreza, promove o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida saudável. Reforça a agricultura e o desenvolvimento sustentável, como

estratégia a longo prazo, para aumentar a produção e o acesso de todos aos alimentos, ao mesmo tempo em que preserva os recursos naturais (FAO, 2021).

Arelado à fome, podemos observar o combate à pobreza, uma vez que a aquisição de alimentos depende diretamente do rendimento econômico do indivíduo. Desse modo, a falta de renda resulta na falta de acesso a recursos necessários para a existência humana. Assim, a pobreza pode ser compreendida como o acesso precário ou restrito a recursos básicos para a existência da vida, apresentando múltiplas facetas que estão relacionadas com a carência de recursos como moradia, terra, água e vestuário e alimentação (RIST, 2013; MATTEI, 2009; SEN, 2008; SÉLIMANOVSKI, 2008; LABBENS, 1978 apud TECCHIO, 2017).

Para quem vivenciou a pobreza e a fome, chegando na carência profunda de recursos alimentícios, Carolina Maria de Jesus comenta em seu diário: “Como é horrível ver um filho comer e perguntar: “Tem mais?”. Esta palavra “tem mais” fica oscilando dentro do cérebro de uma mãe que olha a panela e não tem mais” (JESUS, 2020, p. 34). Favelada e mãe solo, Carolina Maria de Jesus descreve a vivência da pobreza e da fome de uma mulher preta, que além de não ter o que comer também presencia a fome dos seus próprios filhos. Em seu relato, podemos perceber a face da fome manifestada como a voz da criança oscilando na mente. A fome é a voz de um filho que pede, a voz de um filho que sente a falta do alimento; clama, mas não o recebe.

Mesmo tendo baixo grau de escolaridade, Carolina compreende a indissociabilidade da fome enquanto uma questão política. Para ela, a fome também ensina e, somente quem ficou frente a frente com subalimentação, consegue ter consciência das necessidades de um povo: “O Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome. A fome também é professora. Quem passa fome aprende a pensar no próximo, e nas crianças” (JESUS, 2020, p. 26).

O aspecto subjetivo da fome (como uma voz oscilando na mente) é percebido também na pesquisa etnográfica que Freitas (2002) realiza com moradores pobres de um bairro de Salvador/BA. Conforme a autora, a fome vai além das sensações físicas:

Observa-se, ainda, que o homem faminto e mundano interpreta e compreende sua fome, desvelando-a como uma figuração, uma qualidade ou um julgamento sem uma estrutura de fundo claramente definida. Em outras palavras, o fundamento para uma outra leitura sobre a experiência de fome não se reduz ao conglomerado de sensações físicas, mas àquelas vividas pelo indivíduo e por outros, em uma intersubjetividade de apreensão do mundo, em meio às ambigüidades, em um nível da pré-reflexão. Segundo esta prerrogativa, a sensação de fome de um pode ser distinta daquela de um outro também faminto, mesmo havendo "algo" comum entre eles, porque as coisas

do mundo não se impõem ao homem de uma forma linear ou causal (FREITAS, 2002, p. 57).

A mesma autora considera que a fome extrapola o momento no qual o indivíduo experienciou a cruel face da pobreza, pois ela fica impregnada no ser humano. Quiçá, fazendo um paralelo com Carolina Maria de Jesus, ousamos afirmar que a fome fica impregnada no ser humano como a voz de um filho que clama por alimento e não o recebe. Para Freitas (2002), a fome é “um fenômeno impregnado no ser humano que viveu ou ainda vive precárias condições de vida” e, assim sendo, “a temporalidade, no corpo e na memória, transcende ao evento econômico e social de sua ocorrência”.

Há ainda algumas distinções sobre a fome que se fazem necessárias. Monteiro (2003, p. 8), explica a diferença entre a fome aguda (momentânea) e a fome crônica (permanente):

Haveria inicialmente que se distinguir a fome aguda, momentânea, da fome crônica. A fome aguda equivale a urgência de se alimentar, a um grande apetite. A fome crônica, permanente, ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção de seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas. Nesse sentido, a fome crônica resulta em uma das modalidades de desnutrição: a deficiência energética crônica.

Em Josué de Castro (1984, p. 34) há a observância de que o problema da fome se trata de “[...] um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais”. Assim sendo, no presente trabalho consideramos a fome, especialmente a fome crônica, enquanto um fenômeno de ordem subjetiva, física, econômica e social que atinge seres humanos em situações precárias de pobreza e vulnerabilidade social, levando a insuficiência alimentar em variados níveis de carência nutricional.

1.2 A fome é política: inserção do debate a partir de Josué de Castro

O recorte temporal de nosso trabalho possui como marco inicial a publicação da obra *Geografia da Fome* de Josué de Castro. A publicação dessa obra inaugura a problemática da fome no Brasil e desvela o silenciamento perante o tema de uma maneira revolucionária. Revolucionária, não apenas pela polêmica do seu tema de pesquisa, mas principalmente por dois aspectos centrais. Primeiro, por inaugurar a abordagem no Brasil para além dos fatores de ordem natural, ao perceber que a fome no país tropical não advinha da escassez de alimentos, mas sim da desigualdade social que pairava (e paira até hoje) sob os brasileiros. Segundo, pelos resultados alcançados com sua análise.

Pois, o trabalho de Josué de Castro teve grandes repercussões a nível nacional e internacional, tanto para o campo científico como para a esfera política.

Médico, professor, pesquisador e político, Josué Apolônio de Castro é uma figura importante para a história brasileira. Para Carvalho, Shimizu e Garrafa (2019, p. 144), o escritor:

[...] foi em todo o mundo o pensador que provavelmente mais chamou a atenção para um dos principais problemas da humanidade: a fome. Josué denunciou a fome universal como uma praga fabricada pelo homem contra outros homens, tendo criado teoria explicativa concreta para a triste relação entre subdesenvolvimento, fome, pobreza e miséria

Em Geografia da Fome, Josué de Castro consegue relacionar os conteúdos da área da nutrição, geografia, ciência política, sociologia, antropologia, história, biologia, medicina, ecologia, economia, filosofia e direito (CARVALHO; SHIMIZU; GARRAFA, 2019). Desse modo, fornece uma visão geral, levando em conta diversas facetas atreladas à problemática da fome.

O objetivo da sua pesquisa é analisar a realidade da fome e apontar a existência dela geograficamente por meio de suas diferentes manifestações: a fome total e a fome parcial. O autor também se propõe a levantar as possíveis causas do fenômeno e pensar em alternativas para o desenvolvimento humano, tanto no sentido biológico como no sentido econômico e social (CASTRO, 1984):

[...] tentaremos, pois, analisar os hábitos alimentares dos diferentes grupos humanos ligados a determinadas áreas geográficas, procurando, de um lado, descobrir as causas naturais e as causas sociais que condicionaram o seu tipo de alimentação, com suas falhas e defeitos característicos, e, de outro lado, procurando verificar até onde esses defeitos influenciam a estrutura econômico-social dos diferentes grupos estudados. (CASTRO, 1984, p. 35)

Ademais, enquanto uma obra publicada na década de 40, a pesquisa de Josué avança no seu tempo ao sinalizar a importância de reconhecer a fome existente para além do cenário europeu devastado pela Grande Guerra e para além do Oriente com sua grande massa populacional. Castro salienta que o flagelo da fome está aqui e não em um cenário distante. A visão de pessoas famintas, arrasadas pelas guerras ou de pessoas asiáticas miseráveis era uma visão superficial, fomentada pela mídia que reduzia a fome a essas duas realidades.

O nosso objetivo é analisar o fenômeno da fome coletiva [...]. Não só a fome total, a verdadeira inanição que os povos de língua inglesa chamam de starvation, fenômeno, em geral, limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais, como o fenômeno muito mais freqüente e mais

grave, em suas conseqüências numéricas, da fome parcial, da chamada fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias. É principalmente o estudo dessas coletivas fomes parciais, dessas fomes específicas, em sua infinita variedade, que constitui o objetivo nuclear do nosso trabalho. (CASTRO, 1984, p.37)

Ao lançar um olhar para a fome no Brasil, o trabalho também problematiza os investimentos econômicos que não promovem a garantia de sustento nutricional a toda população. A esse fator se deve o subtítulo da obra: *o dilema entre o pão e o aço*:

O dilema de apoiar-se mais a economia no setor agrícola ou no setor industrial [...] para atender às verdadeiras necessidades do país, se apresenta como o fio da navalha que pode pôr em perigo todos os sacrifícios e esforços despendidos pela coletividade (CASTRO, 1984, p. 49).

Desse modo, seu trabalho também visava contribuir na reformulação da política econômica do país, questionando os investimentos e os fracassos cometidos até então na tentativa de melhorar as condições alimentares do povo brasileiro.

Ademais, em sua obra, Josué ressalta a importância da massa trabalhadora no papel de mudança desse cenário e adota uma abordagem mais democrática no texto a fim de que possa ser acessível para as camadas menos favorecidas pelas políticas elitistas. Ainda no prefácio, escreve:

É que quando o escrevi sempre tinha em mente o fato de que só com a colaboração ativa das massas trabalhadoras, esclarecidas pelo conhecimento exato de nossas realidades econômicas e sociais, seria possível resolver-se, em nossa terra, problemas de tão tremenda complexidade, como é o nosso problema alimentar. E tendo a impressão de que no momento essas massas trabalhadoras estão realmente ansiosas por conhecer os nossos problemas de base, entre os quais se insere, com indiscutível prioridade, o da alimentação. Ou melhor, o da subalimentação e o da fome no Brasil. (CASTRO, 1984, p. 52)

Com uma linguagem mais acessível, a definição da fome observada pelo professor Josué de Castro inclui carências proteicas, minerais e vitamínicas na alimentação dos grupos estudados. Essas carências podem se manifestar de maneira endêmica, por meio da fome crônica, ou de maneira mais discreta através da subnutrição.

Ao analisar a fome, para além da total inanição de alimentos, Josué de Castro incorpora o componente nutricional enquanto parâmetro para a alimentação de qualidade. Assim, a dita “fome oculta” pode ser diagnosticada não somente em casos de deficiência de números de proteínas e calorias diárias, mas também em casos de deficiência de micronutrientes como ferro e vitamina A.

Nessa direção, o autor dividiu o Brasil em cinco áreas alimentares e classificou essas áreas como “áreas de fome” quando o fenômeno se manifesta na maioria dos indivíduos que habitam essas regiões. As regiões definidas como áreas de fome podem ser classificadas em duas: áreas de fome endêmica, em que se manifesta de maneira mais severa, e áreas de epidemia de fome, em que se manifesta de maneira mais discreta.

Utilizando-se do método de trabalho geográfico, Castro (1984) também leva em consideração nessas classificações as particularidades regionais de cada área, bem como os fatores culturais e biológicos. Portanto, considera essas áreas também enquanto locais alimentares adotando uma visão sociológica.

O país abrange pelo menos cinco diferentes áreas alimentares, cada uma delas dispondo de recursos típicos, com sua dieta habitual apoiada em determinados produtos regionais e com seus efetivos humanos refletindo, em muitas de suas características, tanto somáticas como psíquicas, tanto biológicas como culturais, a influência marcante dos seus tipos de dieta (CASTRO p. 58-59)

Para tanto, dividiu o Brasil em duas grandes áreas: “Áreas de fome” e “Áreas de Subnutrição”. A última compreende o Centro-Oeste e o extremo Sul. Nas Áreas de Subnutrição, o autor comenta: “[...] embora os hábitos alimentares estejam longe de ser perfeitos, não se apresentam, contudo, deficiências alimentares tão pronunciadas, a ponto de arrastarem a maioria da coletividade aos estados de fome” (CASTRO, 1984, p. 60).

As “Áreas de fome” compreendem a Amazônia, o Nordeste Açucareiro e o Sertão Nordestino. Nessa grande área, há ainda uma subdivisão: “áreas de fome endêmica” que são classificadas quando a fome é permanente, e “áreas de epidemia de fome” que são classificadas quando a fome é transitória. As “áreas de epidemia da fome” contemplam a Amazônia e o Nordeste Açucareiro e as “áreas de fome endêmica” contemplam o Sertão Nordestino.

Ao discorrer sobre cada uma dessas regiões, Castro incorpora parte da visão predominante da época, com uma postura fortemente questionada pelos intelectuais dos dias de hoje. Sobre a fome na região Amazônica, o autor afirma que parte do fenômeno se daria em decorrência da luta desigual entre o homem e as forças da natureza, ou do meio geográfico. Afirma que a fome nessa região: “[...] decorre principalmente da pobreza natural da floresta equatorial em alimentos” (CASTRO, 1984, p. 114).

Já a fome no Nordeste Açucareiro, não teria explicações geográficas, dada a fertilidade do solo e a possibilidade de diversos produtos alimentares. No entanto, uma possível causa seria a produção latifundiária do cultivo monocultor de cana-de-açúcar, esgotando a fertilidade do solo e as possibilidades de cultivo de outros produtos. A

monocultura, tanto da cana como a do cacau, a serviço dos interesses financeiros dos senhores de engenho, devastou as florestas, escravizou os homens, esgotou a terra e foi um dos principais responsáveis pela fome da região.

Nesse item, o autor ainda destaca a resistência dos grupos escravizados perante o latifúndio e a monocultura em si. Em sua visão, o negro resistiu de maneira ainda mais produtiva que o índio, pois manteve a tradição da agricultura de subsistência:

Desobedecendo às ordens do senhor e plantando às escondidas seu roçadinho de mandioca, de batata doce, de feijão e de milho. Sujando aqui, acolá, o verde monótono dos canaviais com manchas deferentes de outras culturas. Benditas manchas salvadoras da monotonia alimentar da região (CASTRO, 1984, p. 133).

Contudo, mesmo com a resistência expressiva dos negros escravizados e de outros grupos, o latifúndio venceu por meio de sua força devastadora: “No Brasil, a resistência dos índios abstencionistas e dos negros rebeldes dos quilombos, e mesmo dos colonos brancos e mestiços mais pobres desprovidos de terras, não deu para vencer a força opressiva do latifundiarismo” (CASTRO, 1984, p. 135).

Já no que se refere às epidemias de fome do Sertão Nordestino, Castro aponta o fenômeno como episodicamente, em surtos epidêmicos. Os surtos seriam relacionados aos períodos de secas, atingindo de maneira calamitosa toda a população da região: “São epidemias de fome global quantitativa e qualitativa, alcançando com incrível violência os limites extremos da desnutrição e da inanição aguda [...]” (CASTRO, 1984, p. 175).

Todavia, além da seca, o autor alerta para a necessidade de combate do subdesenvolvimento da região que devido à arcaica estrutura agrária, não consegue desenvolver as forças produtivas daquele meio. Castro (1984, p. 261) argumenta: “Todas as medidas e iniciativas não passarão de paliativos [...], enquanto não se proceder a uma reforma agrária nacional que liberte as suas populações da servidão da terra, pondo a terra a serviço de suas necessidades”.

Ao sinalizar para a falta de poder aquisitivo da população nordestina, Castro (1984, p. 260) afirma ainda: “Muito mais do que a seca, o que acarreta a fome no Nordeste é o pauperismo generalizado, a proletarização progressiva de suas populações [...] Tudo é pobreza, é magreza, é miséria relativa ou absoluta, segundo chova ou não chova no sertão”.

A respeito das Áreas de Subnutrição, o autor considera que a região Centro-Oeste e Extremo Sul são áreas: “[...] de subnutrição, de desequilíbrio e de carências parciais, restritas a determinados grupos ou classes sociais” (CASTRO, 1984, p. 265). Portanto,

considerando que nessas áreas a fome não se manifesta na maior parte da população de maneira severa, sua análise sobre essas áreas é mais geral, focando nos aspectos nutricionais.

Ainda assim, o professor afirma que o progresso econômico de algumas áreas não foi o suficiente para fazer desaparecer a fome do Brasil. Esse paradoxo seria consequência da formação histórica do Brasil enquanto colônia de exploração e também da falta de mediação do Estado entre os interesses privados e os interesses coletivos: “Ou mesmo pior, entre os interesses nacionais e os dos monopólios estrangeiros interessados em nossa exploração de tipo colonial” (CASTRO, 1984, p. 281).

A falta de adesão de uma agricultura de subsistência, capaz de matar a fome do povo brasileiro em detrimento do grande capital estrangeiro, seria o marco inicial do subdesenvolvimento da economia brasileira. Essa impossibilidade de voltar-se para a produção interna, se dá devido à homogeneização do próprio sistema capitalista: “Daí a impossibilidade de importar-se modelos pré-fabricados de desenvolvimento para aplicar-se *in loco* como transposição válida da experiência de outros povos” (CASTRO, 1984, p. 290).

Ao concluir a obra, o autor afirma que o grande desafio para a geração atual seria a de vencer a fome e conseqüentemente o subdesenvolvimento do Brasil. E assim, revoluciona as produções científicas brasileiras da época ao relacionar a fome com os interesses políticos e econômicos do país. Revoluciona, pois, apesar de conter algumas colocações predominantes da época, contradiz a explicação vigente até então de que a fome se daria em razão exclusiva da falta de recursos naturais.

Assim, sendo um importante personagem político, o autor da obra foi defensor ferrenho da reforma agrária. Silva (2014, p. 17), comenta que para Josué de Castro, a reforma agrária era:

[...] uma estratégia necessária para o Brasil, em virtude de sua imensa extensão territorial, para a democratização da terra e o acesso a um número grande de famílias aos meios naturais para garantir sua soberania alimentar e, ao mesmo tempo, integrá-las aos circuitos econômicos locais.

A obra *Geografia da Fome*, é um marco na quebra do paradigma sobre a fome ao desvelar a existência de uma fome política, uma fome construída historicamente em razão dos interesses econômicos do capital internacional, do latifúndio e do capitalismo. A obra aponta para a relação estreita e indissociável da fome com a gerência política do país.

Agora que conhecemos a fome pelo seu aspecto político, lançamos nosso olhar para as políticas de combate à fome do período no qual Josué de Castro escreve, até os anos de 1990.

1.3 Políticas de combate à fome de 1930 até a década de 1990

A percepção sobre o problema da fome durante os anos 1930 era limitada, pois havia o reconhecimento da existência da fome no país, mas as políticas de combate eram bem mais restritas. Segundo Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001), o diagnóstico e as políticas passaram por três fases: até os anos 1930, a fome era compreendida como um problema na oferta dos alimentos; até os anos 1980, como um problema na regulação de preços e controle de oferta e somente a partir dos anos 1990 como um problema socioeconômico, envolvendo a renda das famílias.

Na realidade, a verificação sobre o problema da fome no Brasil começou a ampliar-se depois da publicação do trabalho de Josué de Castro. Assim, a incorporação da assistência alimentar no campo político ocorreu, efetivamente, apenas no final dos anos 1930, no governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Segundo Silva (2014, p. 16): “Suas pesquisas pioneiras tiveram um forte impacto na opinião pública nacional e internacional, tendo papel de relevante influência no lançamento do Decreto- Lei (DL) no 399, que estipulou a criação do salário mínimo (SM) nacional, em 1938 [...]”.

Apesar de todos os problemas do “Estado Novo” da era Vargas, o salário mínimo nacional é a primeira manifestação pública e política que institucionaliza uma remuneração mínima para que os trabalhadores pudessem ter a satisfação de suas necessidades essenciais (alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte). É nesse ínterim que se inicia o debate sobre a precariedade alimentar advinda da baixa renda dos brasileiros (SILVA, 2014).

Além da institucionalização do salário mínimo nacional de 1938, outras ações foram relevantes no campo político. Em 1939 ocorre a criação do Serviço Central de Alimentação (SCA), ligado ao Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários e em 1940 a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), do Ministério do Trabalho (SILVA, 2014).

Ademais, durante a crise dos anos 1930, ocorreu a implementação de um amplo mecanismo de intervenção, no qual as autarquias se tornaram responsáveis pelo equilíbrio dos mercados interno e externo. Daí surgem duas questões: se agrava o problema da oferta, em razão da instabilidade da agricultura cafeeira, que segurava grande contingente

populacional no campo, mas contribuiu-se para a oferta de gêneros de primeira necessidade (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). Para Belik, Silva e Takagi (2001, p. 119): “Desse período [anos 30] até o final dos anos 80, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação e as políticas se voltaram para a regulação de preços e controle da oferta.”.

Já na década de 1940, foi composta a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em 1945, essa comissão posteriormente, em 1952, foi responsável pelo I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, levando em conta os hábitos alimentares e o estado nutricional da população (SILVA, 2014). Na década de 50, houve a criação da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (Cofap), indicando uma preocupação maior com a área de distribuição de alimentos. Esse feito é também resultado da modernização da agricultura e da abertura de novas áreas de produção, ocorridas na época (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Nesse sentido, vale mencionar a criação da Cofap Comissão Federal de Abastecimento e Preços em 1951, que mais tarde abriu espaço para uma área de fiscalização (Sunab), armazenamento (Cibrazém), distribuição (Cobal) e administração de estoques reguladores (CFP). Todos esses órgãos foram lançados dez anos depois, através das leis delegadas, numa tentativa do governo Goulart de recuperar o atraso existente entre as estruturas de produção e comercialização e deter a especulação. Nesse período também é criado o Entrepósito Terminal de São Paulo, que foi o embrião do Ceagesp e das Centrais de Abastecimento que se seguiram. (BELIK.; SILVA ; TAKAGI, p. 121)

As ações e programas criados, não focalizavam efetivamente o combate à fome, mas sim o crescimento econômico, estando, inclusive, articulados com organismos internacionais que tinham interesse no mercado brasileiro. A respeito das ações governamentais de combate à fome, Sandro Pereira Silva (2014, p. 18), destaca:

Ao longo da segunda metade do século XX, os rumos que as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil tomaram indicaram muito bem seu papel marginal em termos de objetivo de governo, estando sempre subjugadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor.

Seguindo nossa cronologia das ações governamentais, vale constar que a Cofap abriu espaço para a criação de outras estruturas importantes na esfera da fiscalização, produção, armazenamento e abastecimento de alimentos. Assim, o governo passa a atuar mais efetivamente nessas áreas, de maneira prática, deixando de realizar somente trabalhos normativos. Entretanto, não havia uma preocupação central em combater à fome, mas sim dar uma resposta ao povo que clamava pela baixa dos preços.

Logo no início dos anos 1960 houve a criação da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), auxiliando na distribuição dos alimentos. Na área de armazenamento foi criada a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), que compôs o Sistema Nacional de Abastecimento, juntamente com a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab). Ademais, a Sunab atuou também na área de fiscalização. Esses órgãos, lançados no governo Goulart, tentaram deter a especulação e recuperar o atraso entre a produção e a comercialização dos produtos alimentícios.

Durante o governo militar³, criou-se uma Comissão de Abastecimento para regular a produção e o comércio de alimentos, drogas, material de construção e combustíveis, na tentativa de segurar a alta dos preços. No entanto, essa comissão não conseguiu frear a alta dos preços, uma vez que a inflação estava relacionada principalmente à desvalorização da moeda nacional, tornando mais caro os produtos importados e escassos os produtos nacionais.

A fome do país estava mais atrelada à ausência da soberania nacional, mas vale constar que a Comissão de Abastecimento realizou feitos importantes como os restaurantes populares e os instrumentos de incentivo à produção agrícola (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Em 1968, o Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento (Gemab), juntamente com a Cobal, instituiu uma ampla rede de abastecimento e de instalações varejistas, como a Rede Somar, por exemplo. Juntamente com os 47 entrepostos de abastecimentos e a centena de instalações varejistas, foram criadas outras centenas de varejões e sacolões que ficaram a cargo da administração dos Estados e municípios ao longo dos anos 1970 e 1980. Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001, p. 121) comentam: “Desta feita, o Estado pretende administrar, direcionar e punir os varejistas. Acreditava-se que reunindo em um só local oferta e demanda de produtos agrícolas seria possível nivelar preços, comparar padrões e reduzir margens”.

Já em 1973, foi lançado através do Decreto de Lei 72.034, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), um importante avanço das políticas governamentais no combate à fome. Esse programa continha doze subprogramas e durou somente até o ano seguinte, em razão de irregularidades constatadas pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - Inan. Ainda assim, teve continuidade um II Pronan, firmado

³ A ditadura militar durou 21 anos no Brasil (1964-1985). Teve como presidentes militares: Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), Artur da Costa e Silva (1967-1974), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985).

numa parceria com o Inan e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) entre 1975 e 1979. O II Pronan foi elaborado com base no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e lançado em fevereiro de 1976, por meio do Decreto 77.116.

O Programa foi uma referência histórica na política de alimentação e nutrição do país ao utilizar alimentos básicos nos planos alimentares. Conforme aponta Silva (2014, p. 18), as ações do programa levaram em conta o diagnóstico de que:

“[...] os fortes estímulos à produção de commodities agrícolas para exportação tiveram como impacto indireto o estrangulamento da produção de alimentos de consumo interno, que ainda se ressentiam da queda de seus preços devido ao baixo poder aquisitivo dos trabalhadores [...]”.

Em resposta a esse diagnóstico, o II Pronan salienta a importância de incentivar pequenos produtores rurais, aumentando a produtividade agrícola familiar. Sugere-se a criação de um mercado institucional, a Cobal, que unifique as compras de alimentos dos programas governamentais de distribuição para merenda escolar e o grupo materno-infantil (SILVA, 2014).

Novamente na história do Brasil, podemos notar que a ênfase no setor primário através de *commodities* agrícolas provoca mais fome e desigualdade social do que contribui para o crescimento econômico do país. Ou seja, o progresso do agro exportador gera menos desenvolvimento rural (FAVARETO, 2020). Nessa perspectiva, Belik, Silva e Takagi (2001, p. 122) apontam que mesmo diante do crescimento da produção agrícola os preços dos alimentos continuavam elevados e a fome assolava o país de maneira pungente. Enquanto a produção agrícola subia, a inflação se mantinha alta e a falta de alimentos constante:

Desde a década de 50, a produção agrícola passou a crescer em ritmo superior ao aumento da população. No final dos anos 60, a agricultura e a pecuária cresceram aceleradamente (5,1% e 2,3% ao ano, respectivamente, para o período 1967-1970) e, no período seguinte, 1971-1976/ 1977, atingem seus maiores níveis de crescimento na história: 5,5% e 6,3% para agricultura e pecuária. Assim, embora a produção agrícola fosse suficiente para atender às necessidades nutricionais - mesmo considerando a crescente exportação de produtos agrícolas - e parte importante da distribuição estivesse sob controle do poder público, os preços dos alimentos continuavam elevados e a questão da fome já se destacava na realidade brasileira associada à questão da carestia dos alimentos e à inflação.

O que se observa desse período de modo geral é que as estratégias conservadoras do governo militar, atreladas a outras questões, acabaram impedindo a efetivação de diversos programas que não foram praticados na realidade social brasileira. Muitas vezes,

havia o não atendimento às diretrizes dos programas, tornando-os instrumentos clientelistas que favoreciam quase exclusivamente às elites regionais (SILVA, 2014).

O único órgão que efetivamente trabalhou na distribuição de alimentos e apoiou a agricultura familiar foi o Inan, especialmente pelos programas lançados em parceria com a Cobal: Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) e pelo Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB). Ainda assim, a falta de recursos, a descontinuidade dos programas e a associação do Inan ao Ministério da Saúde, impediu que os objetivos fossem contemplados. Faltou articulação institucional para integrar os programas aos organismos do governo (SILVA, 2014).

Na década de 1980 duas intervenções no que tange o combate à fome devem ser elencadas: o Debate Nacional de Abastecimento Popular do Ministério da Agricultura e o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes do então presidente José Sarney (1985-1990). Sobre a primeira, organizada em 1985, destacamos que se tratou de uma mobilização importante. Tanto para o campo da discussão do combate à fome e desnutrição, quanto para o campo da organização social. Conhecido como “Dia D do Abastecimento”, o debate contou com cerca de 30 mil participantes de quase 3 mil organizações populares. Dessa mobilização elaborou-se uma carta de reivindicações com apontamentos na esfera da participação popular, política econômica e salarial, programas de abastecimento, política agrária e agrícola (SILVA, 2014).

A respeito do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) ou Programa do Leite, lançado por meio do Decreto de Lei 93.120 em 1986, consistia na distribuição de cupons para obtenção de 30 litros de leite mensais no comércio local. As famílias contempladas deviam ter renda mensal de até 2 salários mínimos e crianças de até 7 anos de idade. As famílias carentes eram previamente cadastradas em entidades de base e a distribuição era de um litro de leite por criança. O Programa do Leite estava diretamente ligado à Presidência da República que controlava a oferta e distribuição dos cupons (que ficaram conhecidos como tíquetes do Sarney).

A partir desse programa houve o crescimento na produção de leite no país e crescimento no consumo *per capita*, sendo o primeiro programa com metas traçadas de baixo para cima e com compras públicas de gêneros alimentícios feita diretamente na rede comercial. Entretanto, o programa não estabelecia nenhuma contrapartida por parte das famílias, nem controles de fiscalização que pudessem verificar a eficácia ou burlagem do programa. Desse modo, a iniciativa do governo Sarney recebeu críticas consistentes por

seu caráter clientelista e centralizado, além da desarticulação com outras políticas. (SILVA, 2014; BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Através do que foi apresentado, podemos perceber que existiram ações governamentais principalmente focalizadas na área do abastecimento e da distribuição de alimentos ou produtos agrícolas. Além disso, mantiveram-se os investimentos na área da produção agrícola, mas quase nada se fez em torno do problema da fome. Destarte, afirmam Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001, p. 122): “Em comparação com o enorme apoio recebido pela produção agrícola, foram poucas as ações do Estado em direção a uma política de abastecimento e combate à fome”.

CAPÍTULO II - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CENÁRIO BRASILEIRO

2.1 Desenvolvendo o conceito

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional passou por muitas construções e significou diferentes coisas ao longo do tempo. Em torno dele há diversas disputas que fizeram com que o termo adotasse diferentes significados em cada contexto. O termo não foi definido por um intelectual ou por um grupo específico de representantes como comumente acontece, mas construiu-se por meio da participação e da discussão ativa da sociedade civil organizada, refletindo as necessidades alimentares do povo (MALUF; REIS, 2019; MALUF, 2011). Atualmente, a definição brasileira mais legítima está presente no artigo 3º da lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia 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 social econômica e ambientalmente sustentáveis (Brasil, 2006).

Assim, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) engloba a esfera da produção, da disponibilidade, da capacidade e do acesso aos alimentos e deve ser assegurada enquanto um direito à alimentação. O conceito em si engloba a esfera política, cultural e ambiental acerca de como esses alimentos devem ser produzidos e consumidos. Na esfera política podemos observar a construção do termo associado ao direito humano; na esfera cultural associado ao respeito às práticas culturais alimentares e na esfera ambiental associado ao conjunto de práticas sustentáveis para a saúde humana e para o meio ambiente (COSTA, 2016).

Nessa perspectiva, três pontos são evidenciados por Maluf e Menezes no Caderno de Segurança Alimentar (2006). O primeiro se refere à qualidade nutricional e sanidade dos alimentos a serem consumidos; o segundo se refere aos hábitos e ao patrimônio cultural das comunidades nas práticas de preparo e consumo desses alimentos; e o terceiro ponto se refere a sustentabilidade do sistema alimentar no que tange a produção, distribuição e consumo desses alimentos no presente e no futuro.

Duas dimensões ainda merecem a nossa atenção para serem aprofundadas na definição do termo: a dimensão da disponibilidade e do acesso. Valendo-se da esfera global, nacional e domiciliar, a primeira dimensão contempla a disponibilidade de alimentos levando em conta as ofertas e as demandas de cada local (COSTA, 2016). Para

Maluf e Reis (2019, p. 17): “[...] a produção de grandes quantidades de produtos e a ausência de sinais de abastecimento, ou da falta de bens nas prateleiras das lojas, não demonstram que o país esteja cumprindo os requisitos da SAN, tanto a curto quanto a longo prazo”.

Sobre a dimensão do acesso, considera-se a capacidade de produzir e comprar alimentos de qualidade e adequados aos hábitos culturais. Portanto, o objetivo da SAN inclui a noção de alimentar-se regularmente e com qualidade. Para tanto, leva em conta também as variáveis de cada grupo populacional (como classe social, condição de gênero e geracional, raízes étnicas ou raciais). Essas variáveis devem ser consideradas uma vez que o acesso aos alimentos não deve comprometer o acesso às demais necessidades humanas. Nesse caso, a pobreza se expressa como sinônimo de fome e insegurança alimentar (MALUF; REIS, 2019).

A trajetória histórica de desenvolvimento do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional tem seu primórdio no pós Primeira Guerra Mundial. A partir da experiência da guerra, percebeu-se que o controle no fornecimento de alimentos era uma questão de segurança nacional. Principalmente na Europa, evidenciou-se a necessidade de estoques estratégicos de alimentos, atentando para a capacidade de auto suprimento de cada país (MALUF; MENEZES, 2006). Conforme Costa (2016, p. 20): “Nesse período, ficou evidente que os países que não dependiam do mercado externo para garantir a oferta de alimentos tinham vantagens frente às outras nações, pois os alimentos eram utilizados como um instrumento de controle das nações inimigas”.

Assim, desde a sua formulação até a década de 1970, o tema era pensado visando a autossuficiência e a capacidade de importação alimentar de cada país (COSTA, 2016). Nesse contexto, em que a fome e a desnutrição estavam em evidência no mundo e a oferta de alimentos estava em crise, ocorre a adesão aos pacotes tecnológicos da chamada Revolução Verde⁴, visando a produção alimentar: “Procurava-se convencer a todos, de que o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos)” (MALUF; MENEZES, 2006, p. 1).

⁴ Consideramos que o termo mais adequado para esse processo seria o termo cunhado por Graziano da Silva (1999): “modernização conservadora da agricultura”. Isso se deve ao fato de que o processo de modernização da agricultura promoveu o uso indiscriminado de agrotóxicos e insumos químicos, inserindo a agricultura na lógica capitalista de mercado. Ou seja, o processo em si não teve nada de revolucionário, mas sim de conservador, uma vez que forneceu bases para que a agricultura se estabelecesse no sistema conservador de produção.

No entanto, mesmo com a recuperação mundial no âmbito da disponibilidade de alimentos a partir da adesão da Revolução Verde, o problema da fome continuava pungente para grande contingente populacional, sinalizando assim a importância da dimensão do acesso aos alimentos. Além disso, outros efeitos são sentidos no Brasil a partir da adesão dessas novas técnicas agrícolas:

[...] a adoção do pacote tecnológico da Revolução Verde, em países em desenvolvimento, resultou em incentivos à especialização na produção de produtos primários, nos quais eram mais competitivos. Nesse contexto, destaca-se a tendência histórica do Brasil na especialização de produtos primários, cujas a extensão territorial e aptidão edafoclimática foram favoráveis ao cultivo (COSTA, 2016, p. 21).

Após a conscientização sobre a importância da dimensão do acesso, e tendo a FAO como principal referência internacional de segurança alimentar, há uma mudança significativa a respeito do tema. Assim, além de estimular a produção de alimentos, salienta-se a necessidade de criar condições de acesso adequadas para a população. A importância do acesso ficou nítida na 8ª sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial de 1982. Posteriormente, observa-se a reformulação do tema em documento do Banco Mundial, em 1986. (MALUF; REIS, 2019)

Ainda assim, Maluf e Reis (2019, p. 24) destacam que na FAO, mesmo com o advento da dimensão do acesso, a ênfase na produção e disponibilidade de alimentos não saiu de cena:

A importância que se passou a conferir às condições de acesso aos alimentos não impediu, porém, que o foco principal da FAO permanecesse nos problemas relativos à estrutura produtiva dos sistemas alimentares e à disponibilidade agregada de alimentos. A abordagem de tipo 'produtivista' refletiu o próprio perfil da organização.

No Brasil, o termo Segurança Alimentar ganhou o adjetivo Nutricional, em 1986, durante a I Conferência Nacional de Alimentação, sendo reservado ao país a formulação Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Essa incorporação ocorreu justamente em razão do enfoque multidimensional do conceito, pensando em articular as diferentes esferas de atuação do Estado. Assim, se referindo à questão da disponibilidade de alimentos (alimentar) e à questão do acesso adequado e saudável aos alimentos (nutricional) (COSTA, 2016; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020)

Outro marco importante para a concretização do conceito foi a Cúpula Mundial de Alimentação, ocorrida em 1996. Nela, a FAO apresenta o conceito de Segurança Alimentar considerando o acesso físico e econômico a uma alimentação regular e

suficiente. Nesse evento também foram aprovadas a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação e deliberou-se o princípio do direito humano à alimentação (MALUF; REIS, 2019).

Sob essa perspectiva, a Segurança Alimentar e Nutricional: “[...] se refere ao direito de todo cidadão estar seguro em relação à suficiência (proteção contra a fome e desnutrição), à qualidade (prevenção dos males associados à alimentação) e à adequação (preservação de culturas alimentar) dos alimentos e da alimentação” (MALUF; REIS, 2019). Instituída enquanto direito humano à alimentação adequada, a SAN está ligada diretamente à formulação de políticas, programas e ações do Estado.

Nessa lógica, torna-se indispensável considerar o direito à alimentação no âmbito internacional. Para tanto, devemos lançar nosso olhar para outro conceito igualmente pertinente: o conceito de soberania alimentar. Fruto dos movimentos sociais do campo, o conceito de soberania alimentar surge na década de 1990, através da Via Campesina. Apresenta-se como resposta às políticas neoliberais e às medidas adotadas em torno dos alimentos, lançando alternativas de produção sustentáveis que questionam a lógica capitalista de produção (COSTA, 2016).

Assim, o seguinte conceito de Soberania Alimentar foi definido em 2001, durante o Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar:

O direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. (FÓRUM MUNDIAL DE SOBERANIA ALIMENTAR, 2001).

Portanto, a Soberania Alimentar complementa e edifica as políticas da SAN ao refletir sobre as relações comerciais entre países de maneira justa e protetiva ao mercado interno de cada nação. O entendimento do exercício da soberania é que cada país possa adotar suas próprias estratégias de produção, para além das práticas mercantis padronizadas. Assim afirma Costa (2016, p. 37): “[...] o conceito de Soberania aponta para o rompimento do modelo convencional de produção, intensivo em agrotóxicos e na mecanização da produção”.

Ao entender que o comércio internacional não é uma via confiável para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, a Soberania Alimentar se coloca como um importante eixo estratégico para tal, estando diretamente associada aos princípios da SAN. Não obstante, Maluf e Reis (2019, p. 20) comentam: “As ações e políticas públicas

de SAN participam, pois, da difícil tarefa de associar dinamismo econômico, promoção de equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida”

2.2 perspectiva política da SAN

Como podemos observar através da reconstrução de políticas públicas e ações governamentais em nossa linha do tempo no capítulo anterior, as estratégias de combate à fome possuíam vários problemas. Salvo algumas exceções, as ações não consideravam a interseccionalidade da questão nutricional, muitas vezes as políticas eram descontínuas e apenas reproduziam o caráter clientelista do assistencialismo. Sem garantir a autonomia dos indivíduos beneficiados, as doações de leite, por exemplo, agiam de forma compensatória e setORIZADA. Assim, o que se pode observar entre o período analisado é a fragmentação e seletividade com que eram operacionalizadas essas políticas (RAHAL; GENTIL; MAGALHÃES, 2020).

A saber, os objetivos da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) vão muito além dos objetivos para os quais se determinaram as ações políticas até então. O combate à fome, incluindo a fome oculta, descrita por Josué de Castro, só pode ser efetivo se considerado em uma perspectiva integrada com a SAN. Deve, portanto, considerar o direito à alimentação adequada do ponto de vista da disponibilidade, do acesso e da permanência de uma alimentação justa. No Brasil, esse processo de adesão à SAN nas políticas governamentais é evidenciado por Rahal, Gentil e Magalhães (2020) somente no ano de 2006:

Com o objetivo de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada, o país adotou o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com a seguinte configuração definida na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), Lei nº 11.346, de 15 de setembro 2006:

Art. 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).

Nesse contexto, a adesão da SAN é efetivada através da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), encarregado de pensar e aplicar ações estratégicas de combate à fome e à pobreza, sob a perspectiva da segurança alimentar e nutricional. A noção de um sistema nacional nos direciona para o enfoque sistêmico que parte da premissa de que a própria realidade possui uma natureza sistêmica,

simultaneamente interligada e interdependente por relações globais (MALUF; REIS, 2019).

A respeito disso, precisamos considerar a crise global do sistema em que estamos vivendo. Uma crise de caráter ambiental, mas também humano, na qual tanto a biosfera quanto a própria existência humana são colocadas em risco. Sobre esse cenário, Maluf e Reis (2019, p. 45) destacam:

A emergência do paradigma sistêmico está intimamente ligada a esse contexto, pois seus principais expoentes nas mais diversas áreas - biologia, antropologia, física quântica e economia, entre outras - mostram que esses problemas precisam ser vistos, em última análise, como facetas de uma única crise que é, em grande medida, uma 'crise de percepção'.

Conforme esses autores, a “crise de percepção” consiste na própria noção de compreensão da realidade ou até mesmo de formas para transformá-la. Nesse ínterim, inclui-se a noção de desenvolvimento ou de Segurança Alimentar e Nutricional, enquanto vias de perceber o mundo e pensar estratégias para transformá-lo. A crise sistêmica seria o cerne do problema sobre qualidade de vida humana e insegurança nutricional.

Nesse campo sistêmico, inclui-se o Sistema Alimentar Mundial, inserido na crescente articulação internacional e abrangendo as diversas esferas da questão alimentar, bem como a produção, a distribuição e o consumo. Aqui, interligam-se as técnicas de produção e manejo agrícola, os recursos naturais de cada país, os padrões alimentares e culturais e as ações econômicas do Estado nos mais diversos níveis de atuação (MALUF; REIS, 2019). O mundo globalizado pressupõe a esfera sistêmica alimentar e se expressa como uma característica fatal do capitalismo.

É indispensável que ao falar da fome e da insegurança alimentar, lancemos nosso olhar para as características próprias do sistema capitalista. Enquanto modo de produção competitivo e discriminatório, o capitalismo por si só provoca fome e condições desumanas de existência. Faz parte da natureza desse modo de produção, que a desigualdade social permaneça abismal para que a exploração do trabalho, e conseqüentemente, o lucro sejam obtidos. Ademais, através da ideologia meritocrática o capitalismo se expressa como um grande impasse para implementação de políticas públicas e ações compensatórias.

Por conseguinte, um elo sistêmico de relações capitalistas a nível global se organiza entre os países. Essas relações econômicas globais determinam a divisão internacional do trabalho, na qual cada país ocupa um lugar no âmbito da produção e distribuição comercial. O Brasil se insere nesse contexto como um grande exportador de

alimentos, ou de *commodities*, algo relativamente comum entre países subdesenvolvidos (FAVARETO, 2020). Conforme aponta Costa (2016), a especialização em *commodities* agrícolas está fortemente relacionada com a colonização.

Considerando a perspectiva sistêmica alimentar, Maluf e Reis (2019, p. 51-52), caracterizam o sistema alimentar mundial com quatro atributos principais:

predominância de um padrão de produção agrícola intensivo, mecanizado e com elevada utilização de produtos químicos;

processamento dos bens a fim de ampliar a durabilidade e agregar serviços (pré-preparo etc.), podendo implicar perda de características e qualidades originais do alimento;

crescente padronização de hábitos alimentares, ainda que incorporando peculiaridades, acompanhada da difusão de produtos próprios de determinadas culturas ou regiões;

ampliação do peso do comércio internacional no abastecimento alimentar dos países, até mesmo como forma de escoar excedentes produtivos dos países mais ricos.

Os autores ainda identificam que essas características demonstram um círculo vicioso da insegurança alimentar, no qual os países subdesenvolvidos, com dependência financeira e tecnológica, apresentam uma posição desprivilegiada e até mesmo submissa nas negociações internacionais, levando-os a adoção de políticas entreguistas que servem aos interesses dos países desenvolvidos. Os impactos agrícolas e ambientais também se apresentam como consequências dessa posição no sistema internacional, bem como o incentivo à monocultura e aos insumos químicos e mecânicos. Na esfera ambiental, notam-se efeitos como a erosão, o assoreamento, o desmatamento e a destruição de várias espécies vegetais e animais (MALUF; REIS, 2019).

A crescente onda neoliberal de desregulação e privatização aponta para o atendimento dos interesses financeiros de países com capitalismo avançado que impõem condições comerciais e industriais precárias aos países subdesenvolvidos, como o Brasil. Assim, na falta de instrumentos reguladores de soberania e segurança alimentar e nutricional, adotam-se políticas que reforçam o desemprego, a exploração do trabalho, a desigualdade social e o acesso aos alimentos. Não obstante, os mais atingidos e vulnerabilizados por essas condições precárias são os grupos populacionais de classe baixa, mulheres, LGBTQIA+'s⁵, crianças e idosos, negros, índios e quilombolas.

⁵ A sigla se refere a Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais, Queer, Interssexuais, Assexuais e demais grupos ou variações de orientação sexual e identidade de gênero.

Nesse contexto, inserem-se os Sistemas de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com o objetivo de se contraporem ao cenário acima caracterizado. Através da intersectorialidade, da institucionalidade, da equidade e da sustentabilidade, o enfoque sistêmico possibilita formular e implementar ações públicas de SAN. Para tanto, destaca-se a necessidade de integração dessas ações em diferentes níveis (global, nacional e domiciliar), uma vez que o caráter sistêmico pressupõe a existência de elos em várias escalas (MALUF; REIS, 2019).

Para essa articulação é indispensável o papel que deve desempenhar a sociedade civil na formulação, discussão e aplicação de ações que considerem cada realidade local. Os Sisans devem ser constituídos por diversos conselhos, nas várias unidades político-administrativas (União, estados e municípios), tendo como participantes agentes governamentais e não governamentais. Os sistemas de SAN, guiados por diretrizes construídas conjuntamente com a sociedade civil, podem assim promover o acesso a uma alimentação regular e de qualidade (MALUF; REIS, 2019).

2.3 Políticas de combate à fome de 1990 até 2016

Levando em conta as considerações teóricas e discursivas das políticas de segurança alimentar e nutricional e das políticas de combate à fome, novamente se evidenciam as divergências entre as duas abordagens. Em razão disso, realizamos uma divisão histórica na nossa linha do tempo ao traçarmos uma trajetória das políticas implementadas no Brasil. Nessa divisão, descrevemos, ainda no Capítulo I, as ações realizadas até a década de 1990 e nesta seção dá-se continuidade a esse resgate histórico.

Contudo, não queremos com isso fixar uma marcação de que até os anos 90 as políticas foram focadas no combate à fome e após esse período foram focadas na Segurança Alimentar e Nutricional. Para realizarmos tal afirmação seria necessária uma pesquisa mais aprofundada nesse enfoque e que pudesse esmiuçar as nuances dessas duas noções. Nossa proposta e recorte histórico se deve ao fato de que a partir desse período as ações começaram a dialogar mais com o enfoque de SAN, mesmo mantendo diversas fragilidades e incoerências. Foi a partir desse período que o conceito passou a se consolidar e estar presente no plano político do país.

Sendo assim, dando seguimento ao nosso resgate histórico, ainda em 1990, surge, através de uma fusão - entre a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), a Companhia Brasileira de Alimentação (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) - a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Já sob

o governo do presidente Fernando Collor, diversos programas ligados à alimentação foram desativados, dentre eles o PNLCC, em 1992. Após o *impeachment* de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) propõe um novo enfoque para a questão alimentar no Brasil, sobretudo com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), em 1993 (SILVA, 2014).

Conforme mencionam, Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001), o período de 1992 a 1994 é salientado pela participação e mobilização da sociedade civil em torno de políticas de combate à fome e à miséria. A movimentação desse debate se deve fortemente ao Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho). Além disso, o Partido dos Trabalhadores (PT) também teve um importante papel ao propor uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Esses dois fatores foram cruciais para o surgimento do Consea, em 1993:

As iniciativas de partidos políticos da oposição, como o Partido dos Trabalhadores, ao elaborar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e apresentá-la ao governo federal, e a mobilização da sociedade em torno da campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, coordenada pelo sociólogo Betinho, tiveram forte impacto. Como resultado dessa mobilização, foi criado, em maio de 1993, na gestão Itamar Franco, o Consea, vinculado diretamente à Presidência da República e com a participação de organizações não-governamentais. (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 124).

Dessa forma, destaca-se fortemente a participação da sociedade civil na articulação e discussão de ações relacionadas ao combate à fome. As organizações sociais tiveram um papel fundamental no cenário político nacional, especialmente o Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. A partir do exercício da cidadania o movimento possibilitou a compreensão de que cabia à sociedade civil fornecer o direcionamento ao Estado com relação às demandas sociais.

Formou-se uma parceria ímpar com governos, empresas e atores sociais envolvidos com a causa. Para tanto, cinco mil comitês locais foram instituídos, nos quais a lógica da cidadania e da solidariedade promoveram uma inovação surpreendente para o debate da fome e da miséria. Diversos programas e investimentos do Estado foram direcionados a partir dos encaminhamentos do movimento liderado por Betinho (SILVA, 2014).

Paralelamente, o lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), organizado pelo Partido dos Trabalhadores, despontou na proposta de criação do Consea. Assim, visava articulação municipal, estadual e federal, juntamente com a participação da sociedade civil, bem como representantes de movimentos sociais e Organizações Não

Governamentais (ONG). A partir dessa articulação, seriam elaboradas estratégias emergenciais de combate à fome, dialogando com a perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional ao conduzir políticas agrícolas e alimentares de maneira mais descentralizada (SILVA, 2014; PERES, 2005).

Desse modo, originou-se o Consea, em abril de 1993, por meio do Decreto no 807, contando como membros representantes de vários ministérios e organizações sociais. Além do aumento significativo de recursos financeiros (mais que o dobro em relação ao ano anterior) e da consolidação de diversos programas, Silva (2014, p. 25), destaca importantes avanços alcançados pelo Consea na política alimentar:

[...] tendo como principais avanços: o retorno do programa de distribuição de leite, agora de forma descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional; a distribuição também descentralizada da merenda escolar; e o fornecimento de estoques de alimentos do governo para mais de 2 milhões de famílias atingidas pela seca.

Já Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001), observam que, apesar da inovação proporcionada pelo Consea, o programa ficou sujeito às restrições econômicas do governo que priorizava estabilizar a moeda nacional. Assim, os resultados alcançados não foram tão significativos como poderiam ter sido, se tivessem recebido maior incentivo econômico. Sobre os resultados alcançados, esses autores destacam:

Alguns dos poucos resultados que podem ser atribuídos à atuação do Consea foram a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (a merenda escolar) em direção aos municípios e às próprias escolas (autonomização da gestão); a continuidade do Prodea, com a utilização de estoques públicos de alimentos; e a prioridade ao programa de distribuição de leite (Programa “Atendimento ao Desnutrido e à Gestante em Risco Nutricional Leite é Saúde”), como estratégia de combate à desnutrição materna e infantil (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 124).

Conforme apresenta Peres (2005), o CONSEA tinha apoio técnico-administrativo do IPEA e contava com oito ministros de Estado, 21 membros da sociedade civil, sendo coordenado por Dom Mauro Morelli⁶. O CONSEA também herdou as diretrizes do PCFM e tinha como responsabilidade estabelecer parâmetros institucionais em novas ações que visassem a participação popular e a transparência nas políticas públicas, com poder descentralizado.

⁶ Dom Mauro Morelli foi uma importante pessoa no combate à miséria e à fome. Fez parte ativamente do movimento Ação da Cidadania e contra a Fome, a Miséria e pela Vida e auxiliou na elaboração do conceito de segurança alimentar. Sua personalidade se destacou no ativismo político em defesa pela alimentação e nutrição, sendo articulador do programa Mutirão de Combate à Desnutrição Materno-Infantil. Ademais, foi membro do Comitê Permanente da ONU e presidente do CONSEA, conforme podemos observar no texto.

Ainda na gestão de Itamar Franco, também foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) que procurava redefinir o modo de atuação do Estado perante o atendimento às necessidades sociais da população, definindo as diretrizes e os deveres do Estado (SILVA, 2014).

A Loas teve um papel importante no reconhecimento da necessidade de atendimento adequado na assistência social e na fixação do papel do Estado nessa tarefa. Regulamentou os preceitos da Carta Constitucional de 1988 à seguridade social e procurou romper com o modelo de assistência social pautado em entidades filantrópicas, colocando o tema no campo das políticas públicas (PERES, 2005).

Ao ocupar a cadeira de Presidente da República, em 1995, Fernando Henrique Cardoso extinguiu o Consea e diversas outras estruturas do governo ligadas à temática alimentar e social. Em contrapartida, o presidente lançou o Programa Comunidade Solidária (PCS), em 12 de janeiro de 1995, através do Decreto no 1.366. Até dezembro de 2002, o programa esteve vinculado diretamente à Presidência da República e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso⁷ (PERES, 2005).

A proposta do Programa Comunidade Solidária seria de contribuir com a articulação da sociedade brasileira no combate à pobreza e à fome, baseada no estímulo à participação dos atores locais. Foi concebida sob as diretrizes da busca pela eficiência da ação do Estado e desoneração do orçamento público, firmando assim diversas parcerias com o setor privado, operacionalizados por interlocutores de ONG. A assistência social foi direcionada, em grande parte, por esse “terceiro setor” de parcerias e acordos locais. Os recursos eram captados em empresas, sindicatos e agências internacionais de financiamento e cooperação técnica (PERES, 2005; SILVA, 2014).

Essa compreensão de participação e parcerias locais, é fruto de pesquisas da também socióloga Ruth Cardoso que apontava para a mobilização da sociedade brasileira nos movimentos sociais urbanos enquanto possíveis de contribuir com as políticas sociais. A autora ainda considera essa mobilização fragmentada, dificultando o diálogo entre a sociedade e o Estado. Nesse ínterim, as ONGs apresentam-se como meio de comunicação viável entre o Estado e a sociedade civil, direcionando o planejamento e as ações sociais pensadas pelo PCS (CARDOSO, 1995 apud PERES, 2005).

⁷Para além de primeira-dama, vale ressaltar que Ruth Cardoso foi uma renomada antropóloga e professora universitária no Brasil. Seu trabalho e potencial acadêmico é reconhecido e citado nacional e internacionalmente. Engajada com questões políticas sociais, Ruth Cardoso conseguiu propor um novo olhar para o assistencialismo no Brasil, assim, dialogou entre teoria científica e prática cotidiana, trazendo para o Programa Comunidade Solidária os resultados de suas pesquisas.

No entanto, o que se observou frente aos resultados alcançados pelo PCS e seus segmentos (como o Alfabetização Solidária), foi um diagnóstico precoce de maturidade da sociedade brasileira para desempenhar as incumbências que estavam dispostas na cena do país. O programa foi constituído de experiências fragmentadas e esparsas no território nacional, direcionadas por fundamentações neoliberais seletivas e focalizadas. Assim, também não conseguiu se colocar como uma política pública tradicional, frente à desestruturação e instabilidade do programa. Além disso, Silva (2014), ainda aponta para a promoção de uma descaracterização da participação social ao reduzir os espaços de debate em torno do tema.

Ainda assim, Thais Helena de Alcântara Peres (2005, p. 124), considera que: “Embora este novo desenho das políticas sociais não tenha assegurado continuidade aos seus programas, a aposta nas ONG para a interlocução entre o público e o privado e conseqüente democratização das relações sociais no país, merece especial atenção.” Dessa forma, o PCS inovou na estratégia de combate à pobreza e à fome, mas foi permeado de fragilidades e infortúnios, sobretudo no que se refere à realidade social do país.

No segundo mandato de governo FHC, iniciado em 1999, foram lançados dois novos programas de caráter social: o Programa Comunidade Ativa (PCA) e o Programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS), o primeiro se assemelhou muito ao PCS e o segundo objetivava fomentar o desenvolvimento local de cada território atingido. Belik, Silva e Takagi (2001), comentam que o PCA foi um programa coordenado pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e foi voltado para cada localidade, no qual os municípios eram selecionados a partir do menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Os mesmos autores comentam que novamente foi realizada uma reciclagem da mesma proposta do PCA em um novo programa federal, o Projeto Alvorada, que seria um agrupamento de vários outros programas em andamento e implantados em cada ministério.

Ainda em 1999, houve a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), um importante destaque no governo FHC. Amparado pela Portaria número 710, de 10 de junho de 1999, o PNAN era coordenado pela Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) e contava com 27 coordenações estaduais de alimentação e nutrição; seis Centros Colaboradores em Alimentação e

Nutrição (Cecan); três Centros de Referência (CEREF) e uma rede não institucional de colaboradores temáticos (SILVA, 2014).

Pereira Silva (2014), reconhece ainda a importância que teve o Plano Real do governo FHC que conseguiu consolidar a estabilização monetária nacional, estancando um longo período de alta inflação no país. Claro que isso não diminui o fato de que as políticas específicas de combate à fome e à pobreza tenham sido tímidas e frágeis, sem os devidos recursos para sua estruturação. Mas, a questão inflacionária também é indissociável da questão alimentar, uma vez que houve estabilidade no preço dos alimentos, evitando o comprometimento de grande parte da renda da população pobre.

Esse cenário de estabilização permitiu que o governo federal passasse a investir em uma série de programas de transferência direta de renda, a partir dos anos 2000. Atendendo, de forma emergencial à população carente, foram implementados programas como o Programa Bolsa Alimentação, que atendia crianças menores de seis anos e gestantes; o Vale Gás, do Ministério de Minas e Energia; e o Bolsa Escola, do Ministério da Educação (SILVA, 2014).

Contudo, mesmo com a estabilidade da moeda, não houve transformações reais nas oportunidades de trabalho e renda da população brasileira. Pelo contrário, o contínuo aumento do desemprego e a queda da renda média do trabalho permaneceu latente na realidade nacional. O que se pode afirmar, considerando o panorama geral da realidade do país, é que os programas implementados, apesar da inserção da temática no plano discursivo, não tiveram autonomia orçamentária e continuidades. Ponderando tudo isso, Silva (2014, p. 30-31), afirma:

Mesmo assim, os anos 1980 e 1990 apresentaram avanços importantes, muito em virtude da mobilização social que se verificou em torno do tema, que serviram, inclusive, como embriões para os avanços alcançados nos anos posteriores, como será discutido na próxima seção.

Assim como esse autor, realizaremos aqui uma divisão em nossa trajetória sobre as políticas de combate à fome. A divisão teórica realizada no nosso trabalho é reflexo da divisão histórica ocorrida nas políticas do país. A partir daqui, adentramos nas ações promovidas pelo governo PT. Com razão, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva cunhou o bordão ao se referir às políticas de combate à fome do seu governo: “nunca antes na

história desse país”⁸. De fato, há uma divisão explícita nas políticas do país a partir de sua regência, nunca antes na história do país houve tanta ênfase na questão social.

Com a temática do combate à fome e à pobreza sempre presente nas campanhas eleitorais do candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva deixou claro que esse seria o grande desafio do seu governo. Já nos primeiros dias de governo, foi lançado o Programa Fome Zero (PFZ), objetivando garantir a segurança alimentar e o combate à pobreza em uma tentativa de articulação interministerial de ações de curto, médio e longo prazo (SILVA, 2014).

Conforme aponta Santos (2009), o projeto foi originalmente lançado em outubro de 2001, elaborado pelo Instituto Cidadania, sob coordenação geral do próprio Lula e do pesquisador José Alberto de Camargo, contando também com a coordenação interna dos pesquisadores José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Além disso, o desenho institucional do programa foi elaborado com base em consultas a representantes do governo federal, estadual e municipal e da sociedade civil.

A concretização do projeto ocorreu a partir da criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), de 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória (MP) número 103, sob comando de José Graziano da Silva. Além da criação do MESA, outras ações institucionais promovidas pela MP, destacam-se: a recriação do Consea, (assessorando o Presidente da República); e a criação de uma assessoria especial para o processo de mobilização popular para o combate à fome (SILVA 2014; SANTOS, 2009)

Silva (2014) divide as ações implementadas pelo governo federal em seis linhas centrais de atuação: i) transferência de renda; ii) compras públicas; iii) programas de apoio; iv) participação popular; v) articulação territorial; e vi) consolidação institucional. Levando em conta que esse autor é nosso maior apoio bibliográfico na trajetória histórica, seguiremos também com essa separação.

A começar pela linha de transferência de renda, o programa inicial criado no governo Lula foi o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, conhecido também como Cartão Alimentação. Com ele, firmaram-se parcerias com governos dos estados e

⁸ Os discursos de Lula foram marcantes na sua campanha e no seu mandato, tanto pela eloquência, quanto pela direção social de suas falas. Outra importante frase professada no seu discurso de posse e frequentemente repetida depois foi: “Se, ao final de meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida”.

municípios ao formar Comitês Gestores para a seleção e acompanhamento das famílias a serem beneficiadas. Estas recebiam R\$50,00⁹, via Caixa Econômica Federal, para adquirir alimentos (SILVA,2014).

Em outubro de 2003, mudou-se a estratégia de transferência de renda com o lançamento do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, o Programa Bolsa Família (PBF). O programa foi gerido, a partir de 2004, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que surgiu da fusão do Mesa, do Ministério da Ação Social (MAS) e da Secretaria Executiva do PBF.

O PBF se estruturou como principal ação do governo federal para combate à fome e à miséria, sendo a grande marca do governo Lula. Em suas ramificações concentravam-se outros programas de transferência de renda, como o Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. Os beneficiários eram cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Conforme aponta Silva (2014), o número de famílias cadastradas superou a marca dos 20 milhões em 2010. Entretanto, não há dados sobre o número de famílias que saíram do PBF por ter suas condições de vida melhoradas, nem de quantas famílias saíram e voltaram a serem assistidas pelo PBF, o que dificulta as possibilidades de pesquisa sobre o tema.

Ainda segundo esse autor, o Bolsa Família atendia famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema. Inicialmente, famílias com renda per capita inferior a R\$50,00 eram consideradas em situação de extrema pobreza, e famílias entre R\$50,01 e R\$100,00, pobres. Assim, os benefícios tinham um valor fixo para àquelas em extrema pobreza e um valor variável (com o número de filhos) àquelas em pobreza. Depois, esses valores foram alterados ao longo dos anos. Diante disso, Sandro Silva (2014, p. 36), comenta sobre o programa: “Além de permitir uma ação unificada no âmbito das transferências condicionadas, o PBF também significou uma ampliação do número de beneficiados e do valor médio do benefício”.

Sobre a linha de atuação referente às compras públicas, Silva (2014) destaca as parcerias desenvolvidas com outros ministérios que estimularam a produção de alimentos advindos de economias locais, bem como a agricultura familiar. Essas ações, além de dinamizarem a economia local, também baratearam o curso dos produtos alimentares. Desse modo, o governo Lula, conseguiu dialogar também com os princípios de soberania

⁹ O recebimento de R\$ 50,00 no ano de 2003 correspondia a cerca de 21% do salário mínimo da época.

alimentar - já salientados anteriormente em nossa pesquisa - que garantem a produção e distribuição de alimentos básicos, diminuindo a dependência externa desses produtos.

As principais políticas orientadas nesses princípios foram o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Ambas garantiram a geração de renda a grupos em situação de fragilidade socioeconômica. A primeira política não foi lançada no governo PT, já existia desde os anos 1950. Somente o PAA foi uma política inovadora lançada especificamente no governo Lula. Ainda assim, o destaque do PNAE durante o período estudado, se deve ao fato de que sempre coube ao governo a definição da abrangência e do volume de recursos disponíveis para o programa.

Sendo responsabilidade do MEC, o PNAE fornece alimentação às crianças matriculadas em escolas públicas. A partir de 2003, os recursos desse programa foram ampliados através de uma parceria entre o MEC e Mesa e priorizaram-se compras de agricultores locais.

Já o PAA, foi fruto de uma parceria entre MDS, MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e a CONAB. Neste, o governo federal realizava a compra pública de produções da agricultura familiar, a preços definidos pela CONAB e destinava esses produtos a entidades sociais, merenda escolar ou formação de estoques. Mesmo sendo um programa inovador do governo Lula, o PAA continha uma base antiga, apresentada no II Pronan e também no Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) mas o programa só foi efetivado em 2003. A inovação consiste na mudança institucional que dispensa processos licitatórios para compras do programa, desburocratizando a comercialização para a agricultura familiar.

Ainda segundo *Pereira* Silva (2014), em oito anos de operacionalização (2003-2011), o PAA contemplou mais de 700 famílias agricultoras, investindo mais de R\$2,2 bilhões, e atendendo mais de 20 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. Assim, além de fortalecer a dinâmica das economias locais, esse programa também cria mecanismos de alocação de recursos em municípios com maior necessidade, em que os preços estão mais defasados, uma vez que o preço médio é definido pela CONAB.

O PAA também integra o Plano Safra da Agricultura Familiar, que é uma estratégia do governo federal com movimentos sociais que apoiam a produção agrícola familiar do país e é integrado ao Programa Fome Zero. O principal programa do Plano Safra é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que subsidia crédito para as famílias produtoras desde 1996 e que a partir de 2003 também passou a fornecer mais recursos e ter maior abrangência (SILVA, 2014).

No ano de 2008, o Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação (FNDE) definiu um percentual mínimo de 30% do valor a ser gasto com a alimentação escolar na aquisição de produtos da agricultura familiar local. Assim, a modalidade de aquisição de alimentos do PNAE foi incorporada ao PAA. Essa modalidade promove a produção de agricultores familiares e a demanda das escolas para atendimento da merenda escolar (SILVA, 2014).

A terceira linha de atuação do PFZ, diagnosticada por Silva (2014), se trata dos programas de apoio, divididos entre programas estruturais e específicos. Todos sob responsabilidade do MDS, eles visavam implementar locais de preparo e distribuição de alimentos para grupos em vulnerabilidade e assegurar infraestrutura domiciliar para garantir a SAN desses grupos.

Um exemplo de programa considerado estrutural é o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um milhão de cisternas (P1MC). O objetivo do programa era garantir o acesso à água adequada, por meio da construção de um milhão de cisternas. Em uma parceria do MDS com a Articulação do Semiárido (ASA) o P1MC desenvolveu um trabalho baseado na metodologia participativa, em que os trabalhadores envolvidos na construção são pessoas da própria comunidade, formadas e capacitadas por organizações da própria P1MC (SILVA, 2014).

Já um exemplo de programa específico, foi a implementação de ações incluídas na Ampliação do Acesso a Alimentos, bem como a instalação de restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Essas ações ocorreram através de parcerias do governo federal com governos estaduais e municipais, especialmente em grandes centros urbanos. Tinham por objetivo ofertar refeições saudáveis a preços acessíveis à população pobre.

Ainda assim, Silva (2014), atenta para o fato de que nem todos os programas pensados no desenho do PFZ alcançaram os resultados esperados. A execução do programa de reforma agrária, incluído como um programa estrutural, é um grande exemplo dos impasses e das dificuldades de articulação envolvidas em todo o processo de execução.

A quarta linha de atuação, destacada por esse autor, diz respeito à participação popular. Nessa linha evidencia-se a maior interação entre o poder público e a sociedade civil, cumprindo com esse importante aspecto para a elaboração e implantação de SAN. A primeira grande iniciativa nessa linha foi a recriação do Consea, em 2003, além da criação de 27 conselhos estaduais e de dezenas de conselhos municipais. Outros conselhos foram implantados e também tiveram forte interação com o Consea, tais como,

tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

Além disso, houve a realização de relevantes conferências no país. Dentre elas, destaca-se a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), em março de 2004, que teve como tema: “A construção de uma política nacional de SAN”. Nessa conferência o PFZ foi amplamente debatido e muitas análises foram realizadas sobre o programa desde o seu lançamento. Também foi nesse momento que o conceito de SAN passa a ter a definição trazida no capítulo anterior do nosso trabalho, com maior compreensão acerca da relevância e da amplitude desse conceito. A CNSAN teve ainda uma terceira conferência em 2007 e uma quarta em 2011, já no governo Dilma Rousseff.

A quinta linha de atuação do governo federal trabalhou no sentido de estimular a articulação territorial. Para tanto, surgiu, em 2003, o programa dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD). Esses consórcios foram pensados como arranjos territoriais em regiões com baixo IDH, a fim de promover cooperação entre os municípios nessa condição. A articulação intermunicipal visava desenvolver ações, diagnósticos e projetos de SAN e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda nesses territórios. Assim, pela perspectiva dos CONSAD, o território pode se tornar um espaço estratégico para promover SAN e construir ações de dimensão política, econômica, social e ambiental, recebendo maior investimento público (SILVA, 2014).

Inicialmente, foram construídos quarenta CONSAD, viabilizados por meio de convênios entre a União, os estados e municípios. A partir dessa ação fomentaram-se estratégias interessantes de articulação e promoção de políticas públicas nos territórios contemplados. Ainda assim, a institucionalização mais forte dos consórcios não foi concretizada, sobretudo depois da Lei dos Consórcios, de 2005. Ademais, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, o plano dos CONSAD foi perdendo mais espaço na estrutura governamental (SILVA, 2014).

A última linha de atuação evidenciada por Sandro Silva (2014), diz respeito à consolidação institucional desses avanços. Se refere, portanto, ao marco normativo que garantiu o comprometimento do Estado, na lei, com a SAN. O primeiro ponto de relevância neste item foi a criação do MDS, em 2004, que possibilitou a elegibilidade e articulação dos programas fomentados. O orçamento deste ministério obteve uma contínua elevação, possibilitando que os recursos fossem destinados aos programas

sociais. Além da questão infraestrutural e orçamentária, também surgiram novos institutos normativos que possibilitaram maior compreensão da atuação do Estado com a temática da SAN.

A aprovação da Lei número 6.047, de setembro de 2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), é um grande exemplo de instituto normativo dessa linha. Elaborada por um grupo proposto em plenária do Consea, como um encaminhamento das recomendações da II CNSAN, a aprovação da Losan proporcionou uma institucionalização mais forte da SAN na estrutura normativa brasileira. Assim, estabeleceu constrangimentos institucionais perante a descontinuidade dessas políticas e forneceu instrumentos jurídicos oficiais de reivindicação social (SILVA, 2014).

Uma das determinações advindas da Losan foi a criação do Sisan, exposto no tópico anterior deste mesmo capítulo. O Sisan, tem como principais pilares de comando as conferências, o Consea e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). Sandro Silva (2014), destaca ainda que os desdobramentos desses novos institutos também culminaram no Decreto número 7.272, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Essa política foi elaborada como estratégia de articulação das ações de SAN.

Outra conquista institucional, evidenciada por esse mesmo ator, foi a Emenda Constitucional (EC) número 64, de fevereiro de 2010, que alterou o artigo 6º da Constituição Federal. Com a aprovação da EC 64, a alimentação foi introduzida como um direito fundamental da população brasileira, com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Em sua dissertação de mestrado, intitulada “A trajetória das ações de segurança alimentar e nutricional no Brasil”, Costa (2016) afirma que com a sucessão da presidenta Dilma Rousseff, a preocupação com segurança alimentar permanece na Agenda de Governo. No primeiro mandato, Dilma promoveu o Plano Brasil Sem Miséria, que tinha como objetivo superar a pobreza extrema até 2014. Através desse plano, houve ênfase na geração de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva.

Ao analisar o Plano Brasil Sem Miséria, Maluf, Zimmermann e Jomalini (2021), comentam que o plano também desfrutou da mobilização social acumulada através do Fome Zero, e assim, ampliou o escopo das ações governamentais, incluindo a preocupação em combater a extrema pobreza, relacionando programas e ações com a SAN. Ainda assim, o envolvimento da presidenta sobre a participação social e o fortalecimento nessa área não foi priorizado como no governo Lula. Houveram episódios

de não concessão de audiência aos presidentes do Consea e não comparecimento às Conferências Nacionais.

Para Costa (2016), a permanência do governo sob o PT ao longo de três mandatos, contribuiu para a continuidade das ações e para a consolidação de políticas de combate à fome e de SAN. É nesse sentido que em 2014, o Brasil destaca-se pelo alcance da Meta do Objetivo do Milênio¹⁰ - que visava reduzir pela metade o número de pessoas em situação de extrema pobreza até 2015 - e da Meta do Programa Mundial de Alimentos, que objetivava reduzir pela metade o número de pessoas em situação de subalimentação. Essas conquistas contribuíram também para a saída do Brasil do Mapa da Fome¹¹.

Sob essa perspectiva, Costa (2016, p. 61-62) apresenta os seguintes dados:

Segundo o relatório sobre a Insegurança Alimentar no Mundo em 2014, divulgado pela FAO, o Brasil se destaca, entre os países em desenvolvimento, pela implementação de ações de combate à fome e a redução do número de pessoas em situação de subalimentação. Em 1990-1992, o percentual de brasileiros em situação de subalimentação era 14%, com um decréscimo de 84,9%, esse indicador chegou a 1,7% em 2015.[...] Os dados apresentados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS) permitem observar que dentre os países mais populosos, entre 1990 e 2014, o Brasil apresentou a maior variação decrescente de pessoas subalimentadas (-84,9%), estando acima da variação média da América Latina (-48,1%) e do Mundo (-21,4%).

O desempenho do Brasil nesses indicadores possui relação direta com as políticas implementadas no período de 2002 e 2014, especialmente o PFZ. Costa (2016), comenta ainda que esse destaque também se deve ao desempenho da economia brasileira nesse período, que apresentou maior geração de emprego e renda. Ainda assim, nota-se a baixa atuação do Estado na regulação do Mercado de Agrotóxicos e nos baixos avanços no processo de Reforma Agrária.

¹⁰ As Metas do Milênio foram definidas e apresentadas na Declaração do Milênio das Nações Unidas, nos anos 2000. Conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2003, a Declaração do Milênio das Nações Unidas foi: “Criada em um esforço para sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos 1990 (sobre ambiente e desenvolvimento, direitos das mulheres, desenvolvimento social, racismo, etc.), a Declaração traz uma série de compromissos concretos que, se cumpridos nos prazos fixados, segundo os indicadores quantitativos que os acompanham, deverão melhorar o destino da humanidade neste século”.

¹¹ O Mapa da Fome é uma ferramenta da Organização das Nações Unidas (ONU) para acompanhar a condição alimentar dos países. O índice é medido a partir de indicadores definidos pela própria ONU como relevantes na avaliação sobre o consumo alimentar.

Capítulo III FOME: UM PROBLEMA CONTEMPORÂNEO

3.1 Políticas de combate à fome de 2016 até 2020

A coalizão assumida pelo PT no governo Dilma, reverteu completamente o processo de combate à fome e de preocupação com a segurança alimentar e nutricional do país. Após o golpe promovido por Michel Temer e seus associados, em 2016, houve uma ruptura substancial nas políticas e ações governamentais em diversas esferas públicas, e com a questão alimentar não foi diferente (MARTUSCELLI, 2018)¹². Nesse sentido, o presente capítulo traz essa ruptura estrutural na política brasileira.

Assim, ao analisarem políticas públicas de alimentação e nutrição, Vasconcelos, et al (2019), afirmam no artigo *Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer*, que o governo Temer é caracterizado por processos de rupturas institucionais e pragmáticas. Incluem-se aqui cortes orçamentários que fragilizaram as políticas sociais de combate à fome, pobreza e miséria, além de retrocessos em direitos conquistados.

Já Lima, Pereira e Barbanti (2018), definem a categoria “agrogolpe” para o golpe de 2016. Segundo esses autores, a agenda agroalimentar construída nos governos PT foi severamente arruinada, dando lugar a um projeto de apoio explícito ao grande agronegócio. A posição do Brasil de combate à fome, foi desmantelada em prol do fortalecimento desse setor, dando fundamento para a expressão “agrogolpe”.

Ainda na visão desses autores, o “agrogolpe” buscou danificar a influência institucional da agricultura familiar e do campesinato logo nos primeiros atos do presidente interino. Em maio de 2016, Temer rebaixou o MDA de ministério para secretaria. A MP 726 extinguiu o MDA e o Decreto número 8.780, de 27 de maio de 2016, criou a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), comandada por Eliseu Padilha.

Através dessa e de outras iniciativas, o espaço da agricultura familiar e da economia camponesa na esfera política externa foi marginalizado, a fim de que houvesse o impulsionamento de iniciativas internacionais de interesse do grande agronegócio. Desse modo, o Brasil, que começava a se inserir nas Relações Internacionais como uma

¹² Em Martuscelli (2018) há uma discussão teórica mais densa a respeito do golpe de 2016 e da crise política da época. Há ainda, especialmente em discursos políticos, a negação da existência do golpe, contudo, em Martuscelli podemos observar uma análise rigorosa na qual o autor aponta os motivos para os quais o impeachment do período é classificado como um golpe de Estado.

potência agroalimentar, volta a ter um direcionamento calcado unicamente no agro exportador (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018).

Conforme apontam Pereira, Origuela e Coca (2021) o desmonte do MDA atingiu também o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Através de cortes orçamentários a atuação desse órgão foi gradativamente enfraquecida. Aliado a isso, houve pouco ou nenhum avanço na reforma agrária e os títulos de terra em posse pública foram privatizados.

Ainda dialogando com os interesses do agronegócio, no governo Temer ocorre a abertura maior para os agrotóxicos. No mandato provisório, o presidente aprovou a Lei número 13.301, em junho de 2016, que permite a pulverização de inseticidas em áreas urbanas e habitadas. Não suficiente, os resultados do monitoramento dos alimentos *in natura* foram minimizados no relatório de 2016, do Programa de Análise Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) (PEREIRA; ORIGUELA; COCA, 2021)

Nesse período, as políticas de combate à fome sofreram desmontes por diferentes frentes. Os cortes orçamentários se destacam como principal arma do governo federal para atingir os programas dos governos PT. O PAA foi um desses programas fortemente atingido pelo corte orçamentário do governo Temer, que não optou por extinguir completamente esses programas, mas destruí-los lentamente, através do corte de gastos com ações sociais (PEREIRA; ORIGUELA; COCA, 2021).

Outros programas foram incluídos na prática de desmonte, iniciada em 2016. Nota-se o próprio Sisan, que engloba diversos programas de maneira sistêmica e estrutural, com recursos reduzidos. Com isso, o desmonte atingiu também o Programa Bolsa Família, os programas de incentivo à agricultura familiar e o Programa Água para Todos. Além disso, a aprovação da Emenda Constitucional (EC) número 95, em 2016, congelou os gastos públicos por 20 anos (RIBEIRO SILVA et al., 2020).

A eleição de Jair Messias Bolsonaro ao cargo da Presidência da República, em 2018, possibilitou a continuidade no processo de desmonte iniciado por Temer, em 2016. Nesse sentido, houve cortes orçamentários drásticos em todas as pastas governamentais. Dentre elas, destacamos cortes no INCRA, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), nas instituições de pesquisa e de ensino, no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Um dos primeiros atos do novo presidente da república, foi extinguir o Consea. Como visto no capítulo anterior, esse conselho foi fundamental para entender as

demandas de cada local. Somado ao desmonte alimentar, o governo Bolsonaro também promoveu abalos no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ademais, o Sisan continuou sendo atingido fortemente pelas políticas de desmonte (RIBEIRO SILVA et al., 2020).

Nota-se que a questão ambiental tem ganhado destaque até mesmo no cenário internacional, em razão das mudanças climáticas, do desmatamento, da emissão de gases poluentes e demais práticas apoiadas pelo governo Bolsonaro, em benefício ao agronegócio, a bancada ruralista, os grileiros, os madeireiros e os garimpeiros.

Logo no primeiro dia de mandato, Bolsonaro editou a MP número 870, alterando a estrutura administrativa do governo e dando fim à Secretaria Especial de Agricultura Familiar. Depois, manteve o apoio à grilagem com a edição da MP 910, conhecida como MP da grilagem, sendo posteriormente transformada em Projeto de lei n.2.633/2020, submetendo-se aos interesses do agronegócio. Além disso, os dados da reforma agrária apontam para a maior retração da história.

Por outro lado, mesmo com a crise estrutural que acometeu várias dimensões do Brasil, o único setor que apresentou crescimento foi o agronegócio. Conforme apontam Pereira, Origuela e Coca (2021, p. 19):

Em 2020, mesmo com todas as crises que assolaram (e ainda assolam) o Brasil, o agronegócio foi o único setor da economia que apresentou lucro no país. De acordo com a Exame (01 dez. 2020), a estimativa de crescimento do PIB do agronegócio para 2020 é 9%, impulsionado pelo aumento da produção e dos preços (PEREIRA, COCA e ORIGUÉLA, 2021). Além disso, a exportação de produtos agrícolas atingiu seu recorde em 2020, onde de janeiro a novembro foram exportados 131,5 milhões de toneladas por US\$61,2 bilhões, o que corresponde a 9,2% a mais do que no mesmo período de 2019 (FORBES, 06 dez. 2020 apud PEREIRA; ORIGUELA; COCA, 2021, p. 19).

Nesse cenário de crescimento e lucratividade do grande agronegócio, observamos uma realidade completamente oposta do outro lado da balança. Os alimentos elementares na composição da mesa brasileira apresentaram um contínuo aumento de preço, ficando inacessíveis para boa parcela da população. Esses autores apontam que a alta dos preços dos alimentos básicos e o elevado índice de desemprego, foram motivos para que mais de 50% da população brasileira se encontrasse em insegurança alimentar grave, em abril de 2021. Em números, são 116.800.000 pessoas nessa situação, conforme resultados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan).

O surto inflacionário no preço dos alimentos básicos, como o arroz e o feijão, por exemplo, foram efeitos da desvalorização cambial e consequente exportação de produtos.

A escassez de produtos no mercado interno levou o país à necessidade de importar produtos essenciais a preços ainda mais elevados. Além de estar subordinado ao mercado internacional e da desvalorização da moeda nacional, o Brasil também teve o desmonte da política de estoques reguladores, sob gerência do governo Bolsonaro (PAULA, ZIMMERMANN, 2021)

Conforme apontamentos de Pereira, Coca e Origuela (2021), todos os desmontes e ataques à vida são apenas pequena parcela de uma complexa gama de cortes públicos, marcos jurídicos e discursos que promovem a exploração da natureza e do trabalho para garantir que um pequeno grupo continue no poder. A presidência de Jair Bolsonaro e sua permanência no cargo, mesmo diante de tantos episódios catastróficos, só indicam o beneficiamento de grupos privilegiados.

Paula e Zimmermann (2021) também levaram em conta a investigação realizada pela Rede Penssan, e apontam que através do Projeto Vigisan, 55,2% da população estava em insegurança alimentar em razão da crise ocasionada pela pandemia do coronavírus e pelas pandemias do empobrecimento e da fome. Esses dados lançam luz à existência da fome, que está estruturalmente instalada na vida social.

Outro aspecto considerado por Paula e Zimmermann (2020), baseados em Horton (2020), se refere à relação da propagação do vírus com as condições de vida existentes. Nesse ínterim, a relação que se estabelece é que precárias condições de vida também favorecem a propagação do vírus. Concomitantemente, a propagação do vírus também provoca um agravamento das precárias condições de vida.

Esses pesquisadores ainda atentam para o fato de que, embora tenham aumentado como consequência da pandemia, a pobreza e a fome, não integram a sociedade brasileira somente em decorrência disso. Essas condições são estruturais em uma sociedade profundamente desigual, que encontra um abismo ainda maior entre as camadas mais baixas e camadas mais altas, através de uma agenda neoliberal de desmonte de políticas de proteção social.

A trajetória de desmonte de políticas públicas na esfera social é refletida nos dados trazidos por Ribeiro-Silva et al., (2020). Esses autores apresentam que, no triênio 2015-2017, a desnutrição dos brasileiros alcançou a marca de 5,2 milhões. Aqui é importante considerarmos também que a baixa ingestão de micronutrientes como ferro, cálcio, vitamina A e vitamina D, caracterizam também a chamada “fome oculta”, identificada por Josué de Castro. Essa condição traz graves problemas para a saúde e para o

desenvolvimento físico e cognitivo, com relação direta na qualidade de vida das pessoas acometidas.

A fome e a pobreza são, no contexto brasileiro, resultados de opções políticas e de organização de um sistema econômico. A circunstância de crise severa, como a crise ocasionada pela COVID-19, não justifica as negligências governamentais a respeito das desigualdades sociais vigentes (PAULA, ZIMMERMANN, 2021). O falso conflito entre pandemia e economia, promovido pelo presidente Jair Bolsonaro, cai por terra ao observarmos as situações de outros países também assolados pela pandemia do coronavírus.

Cabe destacar ainda, que as escolhas políticas diante da crise sanitária foram de negacionismo explícito, minimização do controle sanitário, recomendação de remédios e terapias ineficientes e sem comprovação científica, desestimulação de medidas de proteção com isolamento ou distanciamento social, descaso ao uso de máscaras e incredulidade a respeito da vacinação. Foi diante dessas escolhas políticas que a pandemia assentou problemas já existentes na sociedade brasileira, bem como o dismantelamento de mecanismos de proteção social, a privatização de empresas e instituições públicas e a falta recursos em programas sociais (PAULA, ZIMMERMANN, 2021).

Diante dessa realidade, populações vulneráveis se viram diretamente afetadas socioeconomicamente pelas medidas impostas pela realidade pandêmica. Em decorrência do distanciamento social, recomendado pelo Ministério da Saúde e pela Organização Mundial de Saúde (OMS), diversos agricultores tiveram seus canais de comercialização suspensos. Houve a paralisação das aquisições do PNAE e redução ou fechamento das feiras livres e mercados. Além disso, também se limitaram os deslocamentos intermunicipais (RIBEIRO-SILVA et al, 2020).

A questão empregatícia também foi um fator chave para a questão da vulnerabilidade socioeconômica nesse período, afetando o poder de compra de alimentos das famílias. A partir de dados do IBGE, Ribeiro et al., (2020) apontam que em julho de 2019, havia 41,3% de brasileiros no mercado de trabalho informal. Os vínculos empregatícios vinham sendo fragilizados por meio de políticas de austeridade e com o advento da pandemia, inúmeras atividades foram cessadas sem amparo aos trabalhadores.

Esses autores ainda destacam que os grupos mais prejudicados por esses processos são aqueles que não tiveram uma integração sólida nas políticas públicas, como remanescentes de quilombolas, populações indígenas, marisqueiras, pescadores

artesanais e populações em situação de rua. Assim, a COVID-19 amplifica mais ainda os problemas já existentes no combate à insegurança alimentar. Mas principalmente, aos grupos vulneráveis em aspectos econômicos, sociais e sanitários.

Contrapondo-se ao discurso e à agenda ultra neoliberal do seu governo, Jair Bolsonaro cedeu à pressão exercida pela sociedade civil organizada e pelo Congresso Nacional, estabelecendo o Programa Auxílio Emergencial (PAE). Apesar de ter ficado muito aquém das necessidades da população, diante da crise sanitária e financeira, o PAE se tornou renda imprescindível para os brasileiros que se enquadraram nos critérios de recebimento¹³, desmantelando a teoria neoliberal de não intervenção estatal. Contudo, o programa com auxílio de R\$600,00 vigorou somente até agosto de 2020 e depois foi reduzido pela metade com novos critérios para o acesso (PAULA, ZIMMERMANN, 2021).

Além disso, ações de solidariedade emergiram na sociedade civil durante a fase aguda da pandemia. Essas ações são relevantes, mas são paliativas frente ao problema estrutural do país. Como alternativa válida, Paula e Zimmermann (2021), comentam que a direção que precisa ser tomada é de reorientar a economia através do resgate do protagonismo do Estado. É preciso considerar uma agenda que priorize a proteção social, mecanismos de distribuição de renda, regime tributário progressivo, valorização da educação pública e da agricultura familiar, etc.

Já Ribeiro-Silva, et al (2020), sinalizam para a necessidade de reorganização dos sistemas alimentares do Brasil, de formas a torná-los saudáveis, sustentáveis, estimuladores da produção, geradores de emprego e alavancadores do desenvolvimento. Aqui se visualiza como estratégia o fortalecimento do PAA, a continuidade de operacionalização do PNAE e a promoção de políticas de proteção social extraordinárias, como a distribuição da agricultura familiar. Todas essas estratégias precisam, necessariamente, estarem adaptadas com os cuidados sanitários do SARS CoV-2.

¹³ Para receber o Auxílio Emergencial, os brasileiros contemplados deveriam, obrigatoriamente, enquadrar-se nos seguintes critérios: ter mais de 18 anos de idade; não ter emprego formal, conforme as Leis Trabalhistas da CLT, nem ser agente público; não ser beneficiário titular de previdência, assistência, seguro-desemprego ou programa de renda federal, com exceção do bolsa família; possuir renda per capita familiar mensal de até meio salário mínimo, ou renda familiar total de até três salários mínimos e não ter recebido rendimentos tributáveis acima de R\$28.559,70, em 2018.

3.2 O país do agro é o país da desigualdade social

Tendo em vista a trajetória de políticas governamentais e ações referentes à questão alimentar, podemos perceber os avanços e retrocessos cabíveis a cada mandato presidencial. Evidentemente, a posição adotada de cada presidente e de sua equipe, interferem diretamente na preocupação ou no descaso a respeito da fome no Brasil. Se até os anos 90 o enfoque sobre o tema teve pouca ênfase, é a partir desse período que a problemática começa a se consolidar no país. Com base na trajetória aqui apresentada, observamos que nos governos Lula e Dilma, o olhar para a fome foi o mais acentuado, em comparação com os demais. Entretanto, não desconsideramos as falhas, desafios e fragilidades que as ações dos governos PT ainda mantiveram no combate à fome.

Se nos mandatos da presidenta Dilma, algumas fissuras começaram a ser abertas com relação à efetividade da ação governamental, no período posterior se abriram verdadeiros abismos frente ao descaso com o tema. O período pós-golpe, sucedido pela posse de Michel Temer, marcou fortemente a precarização das políticas públicas e sociais a respeito de diversas áreas, mas especialmente a respeito da fome e da miséria. Não obstante, o mandato do presidente Jair Bolsonaro, deu continuidade ao sucateamento dessas políticas, evidenciando as desigualdades sociais do país.

De um lado, podemos visualizar a fragilização das políticas de combate à fome e o aumento significativo de miseráveis no Brasil, de outro lado, a bancada ruralista ganha mais espaço na cena política e o agronegócio apenas cresce. A trajetória das políticas alimentares do Brasil evidencia o pesado passado na construção de um país marcado pelo processo de colonização. Mesmo tanto tempo depois, não conseguimos nos desvencilhar das amarras impostas no processo exploratório. Ainda permanecemos submetidos aos interesses da elite que lucra com a posição marginalizada do Brasil na divisão internacional do trabalho. Se as veias da América Latina continuam abertas (GALEANO, 2019), o Brasil sangra desesperadamente.

Não obstante, também faz parte da construção histórica do Brasil, a configuração de uma ideia positiva em torno do agronegócio exportador. Essa ideia comumente está atrelada à noção de desenvolvimento, prosperidade e abundância, na terra “onde tudo que se planta cresce”. Numa reconstrução histórica, Fernando Novais (1979), aponta que o Brasil se constituiu enquanto uma colônia de exploração e não de povoamento. Assim, integrou-se ao capitalismo dispondo de seus recursos naturais para alimentar o mercado externo.

A diferença de uma colônia para fins de exploração a uma colônia de povoamento consiste justamente na disposição ao sistema econômico. Uma colônia de povoamento possui uma produção a serviço da própria colônia e do mercado interno da mesma, já uma colônia de exploração volta-se para as necessidades da metrópole. Desse modo, a colônia de exploração: “[...] tem uma economia voltada para o mercado externo metropolitano e a produção se organiza na grande propriedade escravista”. Por outro lado, na colônia de povoamento, “[...] a produção se processa mais em função do próprio consumo interno da colônia, onde predomina a pequena propriedade” (NOVAIS, 1979, p. 70-71).

Assim, podemos afirmar que o primórdio do agro exportador¹⁴ está atrelado ao primórdio da constituição do Brasil enquanto colônia de exploração. Ou seja, a economia do país não se forma para abastecimento interno, mas sim para servir aos interesses externos do grande capital estrangeiro. Em seu trabalho “Formação do Brasil contemporâneo”, Caio Prado Jr. (1957), aponta que a constituição do Brasil é voltada para o fornecimento de açúcar, tabaco, algodão, café, ouro, diamantes e outras demandas do mercado europeu. Toda a sociedade e economia se organizarão a partir das necessidades do mercado externo.

A formação de um país essencialmente agrário, não foi fruto do acaso, mas sim uma ação articulada para integração da colônia no capitalismo mercantil. Desse modo, o setor agrário brasileiro sempre foi articulado para atender essa demanda exterior, favorecendo única e exclusivamente àqueles a quem era endereçado, ou seja, à elite dominante ou burguesia. Essa elite identificava-se tanto dentro como fora do país. Internamente, era composta pelos senhores de terras que lucravam com a exploração dos recursos naturais da colônia; e externamente era composta pelos compradores estrangeiros das mercadorias aqui produzidas.

Além de ser um setor de produção lucrativo para a elite, o agro¹⁵ também conseguiu se manifestar como uma das faces da ideologia burguesa, alastrando um pensamento otimista em torno do setor. Nesse aspecto, Chauí (2000, p. 34), explica:

¹⁴ Aqui utilizamos o termo agro exportador, para diferenciar o grande agronegócio da agricultura familiar, ou até mesmo do agronegócio abastecido pela agricultura familiar. Posteriormente, utilizamos o termo agro para se referir ao mesmo setor. A opção por essa expressão se dá em virtude da necessária distinção entre o grande setor agrícola que exporta e abastece os interesses do capital internacional entre o setor agrícola da pequena produção ou da produção de cunho familiar que comercializa e abastece a mesa dos brasileiros.

¹⁵ Novamente nos referimos ao grande setor agrícola de exportação. Nessa seção optamos pelo termo agro em referência à propaganda popularizada no sistema de telecomunicações, especialmente a propaganda divulgada na Rede Globo de televisão: “agro é pop, agro é tech, agro é tudo”. O bordão de exaltação desse setor evidencia os interesses da elite em torno do pensamento social positivo sobre esse modo de produção.

Nessa época, quando a classe dominante falava em “progresso” ou em “melhoramento”, pensava no avanço das atividades agrárias e extrativas, sem competir com os países metropolitanos ou centrais, acreditando que o país melhoraria ou progrediria com a expansão dos ramos determinados pela geografia e pela geologia, que levavam a uma especialização racional em que todas as atividades econômicas eram geradoras de lucro, utilidade e bem-estar.

Na realidade, o que está por trás dessa noção de progresso, trata-se do excedente concentrado nas mãos da elite. Conforme mostra Celso Furtado (1999), a expansão econômica ocasionada pela especialização na atividade agrário-exportadora gera um excedente que não é distribuído no país, mas se mantém concentrado na elite abastada. Esse “progresso” não é destinado para investimentos em atividades produtivas do país, mas sim para marcar de maneira ainda mais escrachada as diferenças sociais entre a classe dominante e o restante da população.

Será que o agronegócio produz alimentos para a mesa dos brasileiros? A partir dos dados do Ministério da Saúde, Grisa, Schneider e Vasconcellos (2020), apontam que cerca de 80% do consumo de alimentos básicos do Brasil, é suprido através da produção realizada por agricultores familiares. Esse número evidencia a importância da agricultura familiar para a mesa dos brasileiros e inevitavelmente nos leva a questionar a priorização político econômica do agronegócio nesse cenário. Enquanto a agricultura familiar é visivelmente marginalizada, o crescimento do agronegócio revela os privilégios desse setor.

Outro argumento comumente usado para defender o agro exportador em detrimento da agricultura familiar é a respeito do Produto Interno Bruto do país. Nesse ínterim, Sabourin (2007, p. 722) chama atenção para as estatísticas: “[...] estatísticas oficiais mostram que o setor familiar e camponês assegura 40% do Produto Interno Bruto (PIB) agrícola do país, quando só tem acesso a 25% das terras e dos financiamentos públicos”. Ademais, a agricultura familiar gera maior distribuição de renda para a população, mais empregos e possibilita outras formas de cultivo, mais sustentáveis e ecológicas.

Frente ao avanço do agronegócio e do crescimento desse setor mesmo durante a crise sanitária do Brasil, retomamos as considerações de Arilson Favareto (2020, p. 23), que ao dissertar sobre os paradoxos para uma transição sustentável aponta que: “O primeiro paradoxo que marca os territórios rurais latino-americanos reside exatamente aí: quanto mais intenso é o desenvolvimento agrícola nestes países, pela forma como ele se dá, maior é a desigualdade”. Diante do exposto, vimos como indissociável a relação entre o desenvolvimento no setor agrícola e a desigualdade social do Brasil.

O Brasil é um dos países com maior desigualdade e concentração de renda do mundo. Enquanto alguns sangram e suam diariamente para conseguir se alimentar, há 2,7% da população brasileira possui renda mensal *per capita* acima de 25 salários mínimos. Em estudo realizado no Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), com o apoio do Instituto Ibirapitanga e do Instituto Clima e Sociedade, Walter Belik (2020) aponta que em 2020 as despesas com alimentação das famílias ricas é 165,5% maior do que a renda total das famílias mais pobres. O país do agro é o país da desigualdade social, isso não é mera coincidência.

3.3 Necropolítica da fome

O desmonte das políticas e ações governamentais de combate à fome e à pobreza afetou gravemente todo o povo brasileiro. Considerar a fome existente no país enquanto um elemento político nos faz pensar em quais corpos são os mais atingidos por esse fenômeno e quais corpos são favorecidos pela priorização do investimento no grande agronegócio. Nesse ínterim, buscamos teorizar a respeito da forma de governabilidade existente no país, na qual os grupos historicamente marginalizados vêm sofrendo gravemente de fome.

Lançando o olhar para a precarização do trabalho e do alimento como mercadoria, através da governamentalidade aplicada no Brasil, Seixas e Xavier (2020) concebem a noção de necropolítica¹⁶ da fome. Para esses autores, a precarização das condições de vida da população se faz uma ferramenta para a configuração capitalista neoliberal. Essa configuração seria típica das sociedades periféricas, historicamente exploradas no processo de colonização, assim como é o caso do Brasil.

O termo necropolítica, cunhado por Mbembe (2019) diz respeito a forma de governamentalidade que seleciona grupos específicos que estariam sujeitos a morrer, por meio de ações do governo. Essa política, apresenta-se como uma forma de dominação do Estado ao definir quais corpos são descartáveis e quais corpos são importantes para compor determinada população. A interpretação de Mbembe se dá nos países ditos de

¹⁶ O termo necropolítica tem emergido recentemente no debate político sobre a situação brasileira. Frequentemente ele é utilizado para analisar questões referentes à segurança pública nacional, especialmente as ações policiais e militares promovidas em (pois não ocorre em todas) favelas brasileiras. A discussão sobre o termo necropolítica é extensa e mereceria uma monografia somente para tal temática. Como o foco da nossa discussão é a questão alimentar e como a abordagem de necropolítica da fome é muito recente e carente de referências/ análises teóricas, preferimos não ampliar o debate nesse item. Ainda assim, o aprofundamento no tema também é válido e necessita de mais estudos acadêmicos. Algumas leituras sugeridas podem ser encontradas no próprio Achille Mbembe, em seu livro intitulado *Necropolítica* (2019).

Terceiro Mundo, marcados pela violência contra corpos racializados e escravizados (PEREIRA, 2019; SEIXAS; XAVIER, 2020).

Em seu livro “Racismo, sexismo e desigualdade social no Brasil”, Sueli Carneiro (2011) já nos chama atenção para a temática de “biopoder” no Brasil. Criado por Michel Foucault (2002), o termo biopoder também inspirou a formulação de necropolítica de Mbembe. Conforme aponta Carneiro (2011, p. 134):

É esse poder que permite à sociedade livrar-se de seus seres indesejáveis. Essa estratégia Michel Foucault nomeou de biopoder, que permite ao Estado decidir quem deve morrer e quem deve viver. E o racismo seria, de acordo com Foucault, um elemento essencial para fazer essa escolha. É essa política de extermínio que cada vez mais se instala no Brasil, pelo Estado, com a convivência de grande parte da sociedade.

A seleção de mortes em larga escala se daria a partir de ações governamentais que podem afetar direta ou indiretamente essas vidas. Diretamente através de ações explícitas de matança (como ocorreu com a caça e escravização de indígenas e negros) ou indiretamente através da burocracia que compõe o Estado (como no estabelecimento de leis, políticas ou ações, na violação de direitos ou no descaso com demandas sociais). A burocracia se torna assim uma maneira mais discreta de matar (MBEMBE, 2019; PEREIRA, 2019).

Aliado a essa noção de necropolítica, os autores Seixas e Xavier (2020), inserem o termo cunhado por Llaila O. Afrika (2000): *nutricídio*¹⁷; que seria o genocídio nutricional. O *nutricídio* compreende o genocídio gradativo através da insuficiência alimentar e nutricional, ocasionado pela dieta compulsória trazida pela colonização europeia. Se refere especialmente a populações negras que, ao sofrerem diáspora africana, ficaram submetidas a sistemas alimentares orientados pelos interesses do homem branco.

Essa forma de alimentação imposta pela colonialidade, desconsidera suas culturas e origens alimentares para dar lugar aos alimentos processados e ultraprocessados (RIBEIRO, 2020). Ademais, os alimentos de verdade são trocados por mercadorias que possuem baixos valores nutricionais e quantidade excessiva de açúcares e gorduras, gerando impactos sociais e ambientais na cadeia produtiva. Conforme apresenta Belik

¹⁷ Assim como o termo necropolítica, a temática do *nutricídio* é recente no debate contemporâneo. Ainda assim, tem emergido na temática nutricional, especialmente entre nutricionistas e ativistas sociais. O assunto é frequente nas mídias sociais e vale ser aprofundado com maior rigor. Novamente, na tentativa de não perdermos o foco na trajetória das políticas alimentares, procuramos não adentrar efetivamente no tema. O estudo desse assunto pode ser aprofundado no trabalho de Llaila O. Afrika: *Nutricide: The Nutritional Destruction of the Black Race* (2000), entretanto, seu trabalho é tão recente no Brasil que ainda não há tradução disponível para a língua portuguesa.

(2020) nos últimos 16 anos, enquanto o consumo de alimentos in natura teve queda de 7%, os alimentos ultraprocessados subiram 46%. Assim, a organização capitalista neoliberal brasileira, se constitui de um sistema alimentar inseguro de necropolítica da fome.

Sob essa perspectiva, o Brasil pode ser considerado um país periférico ao lançarmos olhar para sua inserção no capitalismo internacional. Enquanto uma colônia de exploração, o Brasil serve ao mercado internacional como alavanca para o desenvolvimento de potências ocidentais. Para tanto, o governo utilizou da matança indiscriminada a povos indígenas, usurpando o domínio da terra e suas técnicas agrícolas, além de ferir a memória culinária típica desses grupos (SEIXAS; XAVIER, 2020).

Não suficiente, também foi nesse processo que o governo violentou as populações negras, “coisificando” seus corpos e destituindo sua humanidade, através da escravização. Nessa lógica, o sistema produtivo brasileiro visava apenas a extração de recursos naturais e a produção de interesse do mercado externo. A formação de uma agricultura exportadora intensiva fez com que a subsistência alimentar da população ficasse marginalizada, frente ao processo colonizador europeu (SEIXAS; XAVIER, 2020).

O fruto desse violento processo histórico é a miserável condição de vida do trabalhador. Dispondo apenas da sua força de trabalho, o indivíduo se submete a condições precárias de trabalho justamente por estar vulnerável à pobreza e à fome. A necropolítica da fome se faz útil nesse contexto enquanto instrumento de dominação. Assim, o trabalhador se vê submetido às mais degradantes e desumanas formas de exploração: sem quaisquer garantias trabalhistas e com o medo da fome. A urgência material submete-o a qualquer meio de sobrevivência (SEIXAS; XAVIER, 2020).

Seixas e Xavier (2020) ponderam também, que o mesmo alimento, adquirido a suor e sangue, também se insere na lógica capitalista como uma mercadoria industrializada. Assim, quanto maior o processo de industrialização desse alimento, maior será o lucro obtido através dele. Evidentemente, menor será o seu tempo de produção e menor será sua qualidade nutricional. Assim, o uso de agrotóxicos, transgênicos e o ultra processamento correspondem à amplificação de lucros dessa mercadoria, submetendo a categoria ao projeto neoliberal de fortalecimento da agroindústria.

Aqui o nutrídio opera de maneira certa ao reduzir o valor de alimentos industrializados que possuem pouca ou nenhuma qualidade nutricional. Dessa forma, os alimentos mais baratos também são os mais inseguros nutricionalmente e, na maior parte

das vezes, são os únicos que as populações marginalizadas conseguem obter, devido ao seu baixo custo no mercado.

A política adotada atualmente, especificamente no governo Bolsonaro, evidencia o fenômeno da necropolítica da fome. Assim como apontado no início deste Capítulo, em seu mandato fica explícita a expansão do modelo agroindustrial, pautado na financeirização do alimento como mercadoria. Através de disputas territoriais com comunidades tradicionais, indígenas e camponesas e do desmantelamento de políticas de agricultura familiar, o governo Bolsonaro desconsidera as práticas ancestrais das populações originárias. Além disso, a liberalização de agrotóxicos explicita o apoio ao modelo hegemônico de produção capitalista. Não obstante, o setor agrícola tem apresentado maior crescimento enquanto os índices de fome se tornam cada vez mais alarmantes (SEIXAS; XAVIER, 2020).

Durante o governo de necropolítica da fome de Jair Bolsonaro, Belik (2020), aponta que o Brasil possui 84,8 milhões de pessoas com algum grau de insegurança alimentar. Ao considerar a insegurança alimentar grave, podemos afirmar que o país retornou ao Mapa da Fome, com cerca de 10,3 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar. Os dados podem ser visualizados na figura abaixo:

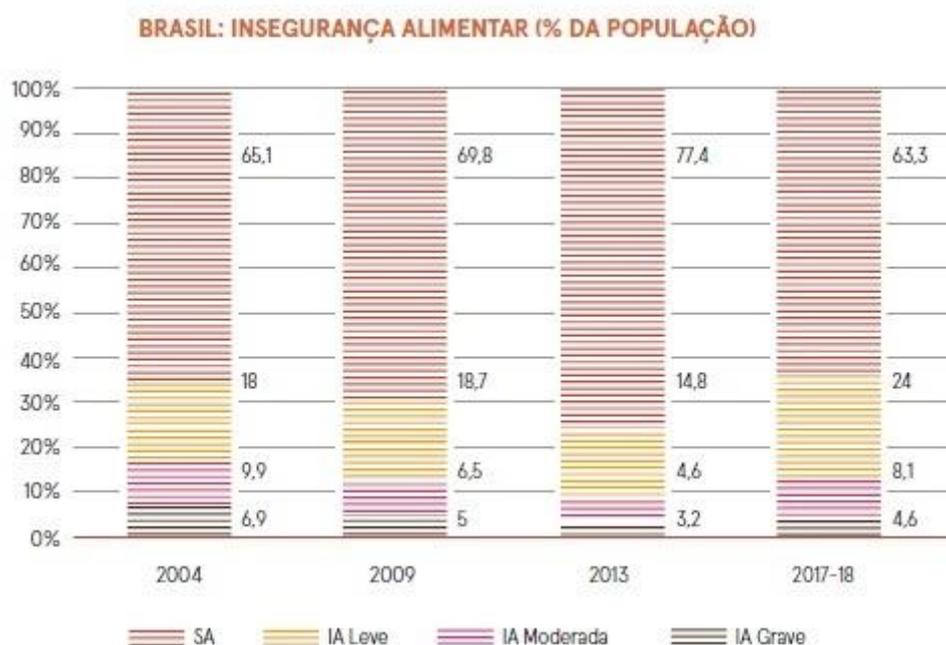


Figura 1: BRASIL INSEGURANÇA ALIMENTAR

Fonte: BELIK, 2020

Entre os 10,3 milhões de brasileiros em situação de fome, 74% possuem como pessoa de referência uma pessoa parda ou preta, enquanto 25% possuem uma pessoa

branca. Além disso, 52% dessas famílias possuem mulheres como pessoas de referência. As famílias que moram no meio rural apresentaram uma presença 3% maior que as famílias do meio urbano, nesses índices. Ademais, a insegurança alimentar é maior em domicílios que possuem crianças e jovens. Conforme apresenta Belik (2020), a insegurança alimentar atinge metade das crianças entre 0 e 4 anos e mais da metade (51%) das crianças e adolescentes brasileiras (BELIK, 2020).

Os marcadores de gênero, classe e raça aparecem como indicativos de corpos sujeitos a necropolítica da fome. Além disso, esses marcadores também aparecem como condição vulnerabilizadora à exposição da COVID-19. Em estudo realizado no departamento de saúde, Estrela et al., (2020), apontam que nos mais diversos cenários mundiais os marcadores de gênero, raça e classe apresentam relações diretas com a exposição ao vírus. Somado às condições degradantes economicamente, fica claro quais populações sofreram genocídio na crise econômica e sanitária do país.

A prática vigente de apoio desenfreado a um modelo de produção neoliberal só reproduz ainda mais as desigualdades históricas do país. O sistema alimentar é mais uma engrenagem na máquina do capitalismo que visa o apagamento socioambiental, cultural, econômico e político de pessoas subalternizadas desde o processo de colonização.

A fome faz parte dos moldes constituintes desse sistema e serve como instrumento de dominação dos corpos e da vida no trabalho precário. É através da morte, do medo da morte e da presença dela na fome que o Estado brasileiro estabelece seus interesses. Assim, a necropolítica e o nutricídio são estratégias de um país periférico, inserido na divisão internacional do trabalho como economicamente dependente. Enquanto uns morrem simbólica e/ou fisicamente, outros lucram com a necropolítica da fome.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizar a discussão realizada nesta monografia é uma tarefa difícil, diante de todas as questões que surgiram no desenvolvimento deste trabalho. Comumente, partimos do pressuposto que a realização de um trabalho de conclusão de curso seria a consumação de saberes específicos aprendidos durante a graduação e, ao escolher determinado tema, realizaríamos uma discussão que teria fim em si própria. No entanto, é falsa essa ideia de realizar uma discussão sobre determinado tema até esgotá-lo.

Ao chegar no desfecho da monografia percebo que ela maximizou a necessidade de aprofundamento no tema e apontou para um leque de problemáticas existentes. Muitas dessas problemáticas existentes foram questões completamente novas que nos deparamos durante a realização da pesquisa. Quanto mais nos adentramos em determinado tema, mais portas e caminhos aparecem para serem explorados.

Do mesmo modo, a trajetória de políticas de combate à fome no Brasil, se apresentou como um campo repleto de possibilidades de estudo. A suma conclusão que temos a respeito da monografia é que ela ainda precisa ser aprofundada e pesquisada rigorosamente. Pois, a temática sobre a qual nos debruçamos neste trabalho possui uma série de nuances a serem averiguadas.

Dito isso, vale recapitularmos a elaboração inicial desta pesquisa, quando nos propomos traçar uma linha do tempo a respeito das ações implementadas no Brasil para o combate à fome. Alcançar esse objetivo foi algo um tanto sombrio, uma vez que o país se encontra em um estado calamitoso. Assim, pudemos observar o início de uma construção exitosa em torno do tema – que também possuía lacunas a serem preenchidas – e na sequência, presenciamos a destruição dessa construção que vagarosamente se erguia. Junto desse processo de destruição e violência perante populações historicamente marginalizadas, também acompanhamos os números em torno da fome no Brasil.

Assim, no Capítulo I, visualizamos o problema da fome no país, situamos o debate em torno da questão alimentar e apontamos para esse primórdio da discussão através do trabalho de Josué de Castro. Ainda neste Capítulo visualizamos as primeiras ações implementadas entre os anos 1930 e 1990. A associação das políticas com a produção intelectual de Josué de Castro (1948) é exemplar para entendermos o papel que a academia deve ter no compromisso com as causas sobre as quais se debruça.

Nesse aspecto, por mais insuficientes que fossem as políticas nessa época, o ativismo de Josué de Castro deve ser reconhecido. Ressaltamos a importância da

discussão intelectual para o período em questão, justamente porque falamos de um tempo no qual o debate não estava posto na cena política. A gestão governamental focalizava em outros pontos de interesse para o seu mandato.

Dos anos 1930 até meados dos anos 1990 o problema da fome era pouco pautado e isso reflete imediatamente nas condições de vida do povo brasileiro. As ações eram focalizadas na área do abastecimento e da distribuição de alimentos ou produtos agrícolas. Além disso, conforme dados de Belik, Silva e Takagi (2001) mantiveram-se os investimentos na área da produção agrícola, mas pouco se fez em torno do problema da fome.

É somente a partir dos anos 1990 que percebemos a construção de um debate mais substancial no Brasil. Nesse ínterim, as ações dos movimentos populares e sociais foram indispensáveis para a discussão pública em torno do tema. Também é a partir desse período que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional adentra para o cenário brasileiro. Essas nuances são abordadas no Capítulo II, no qual desenvolvemos o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e apontamos para a inserção política desse conceito.

Ainda no capítulo II, traçamos as políticas de combate à fome que dialogam com a questão da Segurança Alimentar e Nutricional de 1990 até 2016. Assim, perpassamos pelos governos Collor, FHC, Lula e Dilma. Disparadamente, o governo Lula é o grande destaque na preocupação com a fome. Aqui, percebemos que Carolina Maria de Jesus (2001) estava correta ao escrever que o Brasil deveria ser governado por alguém que já passou fome. Foi somente no comando de uma pessoa de origem pobre, que sofreu de insegurança alimentar, como o Lula, que o país teve um programa minimamente efetivo – o Programa Fome Zero - no combate à fome.

Sob essa perspectiva, o período é marcado pela saída do Brasil do Mapa da Fome, com diversos indicadores positivos na qualidade de vida do povo brasileiro. Costa (2016), salienta que o país foi destaque mundialmente, tanto pelas políticas de combate à fome, como pelo sucesso econômico que apresentou maior geração de emprego e renda. Além da participação da sociedade civil, notou-se que a dimensão do acesso e da disponibilidade alimentar foram observadas, dialogando com os princípios da SAN.

O Capítulo III é o mais sombrio e assustador por tratar da fome como um problema contemporâneo. Ele lança o olhar para as populações que estão morrendo lentamente de fome e insegurança alimentar no Brasil. Também é o mais dolorido por sabermos que

essas populações em situação de fome não estão distantes de nós, são pessoas com nome, com família, com filhos que sofrem violentamente pela falta de comida.

É por isso que o último capítulo é mais assustador, porque ele está próximo a nós. Ele faz parte da nossa realidade cotidiana, assim como os noticiários que diariamente divulgam casos de pessoas se submetendo a situações penosas em decorrência da fome. Não suficiente, ainda convivemos sob os mandos e desmandos de um presidente que evidencia o descaso com a fome dos brasileiros e presenciamos seus discursos absurdos em torno da crise nacional.

Assim, o último Capítulo apresenta a trajetória de desmonte das políticas de combate à fome de 2016 até 2020, com os governos Temer e Bolsonaro. Na sequência, apresenta uma discussão na qual relaciona o problema alimentar com a priorização política em torno do grande agronegócio. Por fim, traz uma discussão ainda superficial, porém sumamente necessária a respeito da fome como uma estratégia de dominação, a necropolítica da fome.

O problema da necropolítica da fome, especialmente, merece um debate mais aprofundado. Apesar de ser uma discussão muito recente no Brasil, esse tópico tem ganhado espaço nos meios de discussão não acadêmicos, como nas redes sociais, nos jornais e revistas digitais e em *podcasts*. A união dos conceitos de necropolítica – cunhado por Mbembe (2019) – e nutricídio – cunhado por Afrika (2000) – pode servir como elemento chave na compreensão contemporânea da fome.

Finalizar o Capítulo com esse tópico, metodicamente provoca ainda mais revolta perante a desumanização do povo brasileiro. No entanto, essa abordagem não pretende ser pessimista, mas sim nos impulsionar a continuar ativamente o debate em torno da questão. Somente assim, teremos as condições necessárias para realizar um ativismo eficiente contra a fome e a insegurança alimentar. A trajetória dessas políticas em torno do tema aponta sobretudo que a fome do povo brasileiro é política. Não se trata de um caso fatídico de crise alimentar, mas de um projeto de governo que precisa ser urgentemente parado.

REFERÊNCIAS

- AFRIKA, Llaila O. **Nutricide**: the nutritional destruction of the black race. Buffalo, New York: Eworld, 2000. 431 p.
- BELIK, Walter. **Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições**. Brasil: Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - Imaflora, 2020. 36 p.
- BELIK, Walter; GRAZIANO DA SILVA, José; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil: **São Paulo em Perspectiva**, n 15. 2001.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, 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. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/lei/111346.htm Acesso em: 04 ago 2021.
- CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil** - São Paulo: Selo Negro, 2011. (Consciência em debate/ coordenadora Vera Lúcia Benedito)
- CARVALHO, Luciana Rodriguez Teixeira de; SHIMIZU, Helena Eri; GARRAFA, Volnei. Geografia e geopolítica da fome: bioética na obra de Josué de Castro. **Revista Bioética**, [s. l], v. 1, n. 27, p. 143-152, 2019.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984. 361p. (Clássicos das Ciências Sociais no Brasil).
- CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Coleção História do Povo Brasileiro, 2000, 103 p.
- CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, 2005.
- COSTA, Egla Ray Passos. **A trajetória das ações de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: uma análise da atuação do Estado à luz da teoria de Poulantzas. Salvador. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2016.
- ESTRELA, Fernanda Matheus et al. Pandemia da Covid 19: refletindo as vulnerabilidades a luz do gênero, raça e classe. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2020, v. 25, n. 9 [Acessado 06. Nov. 2021], pp. 3431-3436. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.14052020>>. Epub 28 Ago 2020. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.14052020>.
- FAVARETO, Arilson. **Territórios rurais em um mundo urbanizado e globalizado**: paradoxos e transição para a sustentabilidade. In: GUIBERT, Martine, SABOURIN,

Éric (coord.). Ressources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique latine, dans la Caraïbe et en Europe. Paris, Institut des Amériques/Agence française de développement/Fondation EU-LAC, 2020.

FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaração Final.**

Havana, Cuba, set. 2001. Disponível em:

www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=1562. Acesso em: 03 nov. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FREITAS, Maria do Carmo Soares de. Uma abordagem fenomenológica da fome. In:

Revista de Nutrição, v.15, n.1, Campinas, jan. 2002. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732002000100007>.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** Porto Alegre RS: L&PM, 2019.

GRAZIANO DA SILVA, José. (1999). **Tecnologia e agricultura familiar.** Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Editora da UFRGS.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio; VASCONCELLOS, Fernanda C. França de. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela (org.). **A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável.** Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2020. p. 275.

JESUS, de Carolina Maria. **Quarto de Despejo:** diário de uma favelada: Editora Atica. São Paulo. 10 Ed. 2020

LIMA, Thiago; PEREIRA, Iale; BARBANTI, Olympio. O agrogolpe e a política externa: desmantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. **Revista Okara: Geografia em debate**, Joao Pessoa PB, v. 12, n. 2, p. 396-421, 2018.

MALUF, R. S.; MENEZES, F. A. F. **Caderno de Segurança Alimentar**, 2006.

MALUF, Renato S.; ZIMMERMANN, Silvia A.; JOMALINIS, Emília. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 517-544, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-2>.

MALUF, Renato Sérgio. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007

MALUF, Renato. S.; REIS, Márcio Carneiro dos. **Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional**. In: ROCHA, Cecília (Org). Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas - Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a07/pdf..>

MARTUSCELLI, Danilo Enrico Classes dominantes, política e capitalismo contemporâneo [recurso eletrônico] Florianópolis: Editoria Em Debate/UFSC, 2018.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 4.e. São Paulo: n-1 edições, 2019.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. In: **Estudos Avançados**. Instituto de Estudos Avançados. São Paulo, v. 17, n°. 48, maio/agosto 2003. p. 07-20.

NOVAIS, Fernando. **Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1888)**. São Paulo, Hucitec, 1979.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **As metas de desenvolvimento do milênio**. Brasil: Relatório do Desenvolvimento Humano, 2003. 3 p. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/metasp_desenvolvimento_milenio.pdf. Acesso em: 08 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **FAO no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/pt/>. Acesso em: 04 out. 2021.

PAULA, Nilson Maciel de; ZIMMERMANN, Silvia A.. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. **Revista Necat**, [s. l], n. 19, p. 55-66, 2021.

PEREIRA, Juliana Martins. MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Horiz. Antropologia**, Porto Alegre, n. 55, p. 367-371, 2019.

PEREIRA, Lorena Izá; PEREIRA, Lorena Izá; COCA, Estevan Leopoldo de Freitas. A política agrária no governo Bolsonaro: a política agrária no governo bolsonaro. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v. 24, n. 58, p. 08-27, 2021.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 109-126, 2005.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo, Brasiliense, 5a. edição, 1957.

PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio; COELHO DE SOUZA, Gabriela (org.). **A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. 275 p. ISBN 978-65-5725-006-8. E-book.

RAHAL, Lilian dos Santos; GENTIL, Patrícia Chaves; MAGALHÃES, Élcio de Souza. A política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela (org.). **A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2020. p. 275.

RIBEIRO, Edda. **Nutricídio, mas também pode chamar de fome**. 2020. Especial para o Alma Preta e o Joio e o Trigo. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2020/11/nutricidio-mas-tambem-pode-chamar-de-fome/>. Acesso em: 30 nov. 2020.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2020, v. 25, n. 9 [Acessado 02 dez. 2021], pp. 3421-3430. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>>. Epub 28 Ago 2020. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia *et al.* Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 9, n. 25, p. 3421-3430, 2020.

SABOURIN, Eric. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?**. Sociedade e Estado. [online]. 2007, vol.22, n.3, pp. 715-751.

SANTOS, Luiz Cláudio dos. **Da Geografia da fome ao Fome Zero**: contribuição ao estudo da fome no Brasil / Luiz Cláudio dos Santos. – Rio Claro : [s.n.], 2009

SEIXAS, Brenda; XAVIER, Jair. A Fome “Oculto” do Capital: a precarização do trabalho e do alimento mercadoria face à necropolítica. In: Seminário Nacional De Sociologia: Distopias Dos Extremos: Sociologias Necessárias, 3., 2020, Sergipe: **Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe**, 2020. p. 1-19.

SILVA, Sandro Pereira **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Texto para Discussão 1953, 2014. 76 p.

TECCHIO, Andréia. **Pobreza e territorialização da ação pública no Território Meio Oeste Contestado (SC)**. 289 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição: 80th YEAR OF NUTRITION HISTORY IN BRAZIL**, [s. l], n. 32, p. 1-13, 2019.